

# Kulttuuriesineisiin kohdistuvien laittomuuksien ehkäiseminen

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:22

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä

*Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemior och utredningar*

# Kulttuuriesineisiin kohdistuvien laittomuuksien ehkäiseminen

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:22



OPETUSMINISTERIÖ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

Opetusministeriö / Undervisningsministeriet

Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto / *Kultur-, idrotts- och ungdomspolitiska avdelningen*

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

<http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut>

Yliopistopaino / Universitetstryckeriet, 2008

ISBN 978-952-485-572-3 (nid./htf)

ISBN 978-952-485-573-0 (PDF)

ISSN 1458-8102

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/

Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2008:22

## Kuvailulehti

**Julkaisija**  
Opetusministeriö

**Julkaisun päivämäärä**  
31.5.2008

|  |                    |  |   |
|--|--------------------|--|---|
| <b>Tekijät</b> (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)<br><br>Kulttuuriesinetyöryhmä<br>Puheenjohtaja: Rauno Anttila<br>Sihteeri: Elina Anttila   |                    | <b>Julkaisun laji</b> Opetusministeriön<br>työryhmämuistioita ja selvityksiä |   |
|  |                    | <b>Toimeksiantaja</b> Opetusministeriö                                       |   |
|  |                    | <b>Toimielimen asettamispvm</b><br>31.1.2007                                 | <b>Dnro</b><br>3/003/2004                                       |
| <b>Julkaisun nimi</b> (myös ruotsinkielinen)<br>Kulttuuriesineisiin kohdistuvien laittomuuksien ehkäiseminen (Förebyggande av olagligheter som omfattar kulturföremål)   |                    |  |   |
| <b>Julkaisun osat</b> Muistio  |                    |  |   |
| <b>Tiivistelmä</b><br><br>Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt, mitä toimenpiteitä kulttuuriesineiden tuontia ja vientiä koskevan UNESCO:n yleissopimuksen ja varastettuja sekä laittomasti maasta vietyjä kulttuuriesineitä koskevan Unidroit'n yleissopimuksen toimeenpano edellyttää Suomessa, sekä selvittänyt tilapäisesti maassa olevien kulttuuriesineiden takavarikoimattomuutta koskevan sääntelyn tarvetta sekä mahdollisuuksia edistää eettisten periaatteiden noudattamista.<br>Työryhmä toteaa, että kulttuuriesinekaupan kansainvälistyminen ja siirtyminen internet-välitteiseksi edellyttää aiempaa tiukempaa kulttuuriesineiden kaupan valvontaa ja sääntelyä. Työryhmä esittää, että huutokauppatoimintaa koskevien säännösten valmistelu käynnistetään perustamalla työryhmä, johon kuuluu sekä viranomaisedustajia että antiikkikaupan edustajia.<br>Kulttuuriesineiden laitonta maastavientiä voitaisiin kansainvälisesti rajoittaa kansallisilla tuontilaeilla, mutta lainsäädännössä on huomattavia ongelmia, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan kansainvälisiä vertailukohteita, joita toistaiseksi ei ole riittävästi, sekä kansainvälistä selvitystyötä.<br>Kansainvälistä viranomaisyhteistyötä tulisi lisätä ja tiivistää, jotta yhtäältä maahantuonnin sääntelyn kaltaiset pitkän tähtäimen kehitystoimet, ja toisaalta akuuttia puuttumista edellyttävät kulttuuriesineisiin kohdistuneet laittomuudet voitaisiin hoitaa tehokkaasti yhteistyössä.<br>Lupa- ja valvontaviranomaisten tiedonsaantia tulisi edistää sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Kulttuuriesineitä koskevat lait eri maissa, keskeiset toimijat ja viranomaiset sekä tiedot laittomasti viedyistä ja varastetuista kulttuuriesineistä tulisi saattaa sähköiseen, jatkuvasti päivitettävään muotoon ja keskitetysti asianomaisten viranomaisten saataville. Erityisen tärkeää kansallisen kulttuuriperinnön kannalta olisi varmistaa Suomessa varastettuja kulttuuriesineitä koskevien tietojen helppo saatavuus.<br>Työryhmä katsoo, että Suomen julkisten kokoelmien inventointi on UNESCO:n sopimuksen edellyttämällä tasolla.<br>Kulttuuriesineiden liikkuvuutta ja siten kulttuurivaihtoa edesauttava takavarikoinnin sääntely on työryhmän näkemyksen mukaan välttämätöntä, mutta asian laajakantoisuuden vuoksi edellyttää erillisen työryhmän asettamista. |                    |  |   |
| <b>Avainsanat</b><br>kulttuuriesineet, kulttuuriomaisuus, maastavienti, takavarikkosuoja, antiikkikauppa, huutokauppa, eettiset periaatteet  |                    |  |   |
| <b>Muut tiedot</b>   |                    |  |   |
| <b>Sarjan nimi ja numero</b><br>Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:22  |                    | <b>ISSN</b><br>1458-8102   | <b>ISBN</b> 978-952-485-572-3 (nid.)<br>978-952-485-573-0 (PDF) |
| <b>Kokonaissivumäärä</b> 41  | <b>Kieli</b> suomi | <b>Hinta</b>   | <b>Luottamuksellisuus</b> julkinen                              |
| <b>Jakaja</b> Yliopistopaino   |                    | <b>Kustantaja</b> Opetusministeriö   |   |

## Presentationsblad

**Utgivare**  
Undervisningsministeriet

**Utgivningsdatum**  
31.5.2008

|   |   |   |
|---|---|---|
| <b>Författare</b> (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare)<br><br>Rauno Anttila<br>Elina Anttila   | <b>Typ av publication</b> Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar |   |
|   | <b>Uppdragsgivare</b> Undervisningsministeriet  |   |
|   | <b>Datum för tillsättande av</b><br>31.1.2007   | <b>Dnro</b><br>3/003/2004                                       |
| <b>Publikation</b> (även den finska titeln)<br><b>Förebyggande av olagligheter som omfattar kulturföremål</b> (Kulttuurisineisiin kohdistuvien laittomuuksien ehkäiseminen)   |   |   |
| <b>Publikationens delar</b> Promemoria  |   |   |
| <b>Sammandrag</b> <p>Arbetsgruppen har i enlighet med sitt uppdrag utrett vilka åtgärder Finland bör vidta för att genomföra Unescos konvention om förbud mot och förhindrade av olovlig import, export och överföring av äganderätt avseende kulturegendom samt Unidroit-konventionen om stulna eller olagligt exporterade kulturföremål. Gruppen har också utrett behovet av reglering av immunitet i fråga om beslagtagning av kulturföremål som tillfälligt finns i landet. Möjligheterna för att främja efterföljandet av de etiska principerna för handel med kulturföremål har också utretts.</p> <p>Arbetsgruppen konstaterar att internationalisering och övergången till Internet-baserad handel med kulturföremål förutsätter strängare övervakning och reglering av handeln än tidigare. Arbetsgruppen föreslår att man påbörjar arbetet med regleringar gällande auktionsverksamhet genom att tillsätta en arbetsgrupp med representanter för myndigheter och antikvitetshandlare.</p> <p>Att olagligt föra ut kulturföremål ur landet kunde på ett internationellt plan begränsas med nationella importlagar. I lagstiftningen finns dock påfallande problem. För att lösa problemen behövs internationellt jämförbara objekt, som det tillsvidare inte finns tillräckligt av. Internationellt utredningsarbete behövs också.</p> <p>Det internationella samarbetet mellan myndigheterna borde ökas och intensifieras. Långsiktiga utvecklingsåtgärder, t.ex. importreglering och olagligheter gällande kulturföremål, vilka kräver akuta ingripanden, kunde skötas effektivt genom samarbete.</p> <p>Tillstånds- och övervakningsmyndigheternas tillgång till information bör främjas både nationellt och internationellt. Uppgifter om olika länders lagstiftning gällande kulturföremål, centrala aktörer och myndigheter samt information om olagligt exporterade och stulna kulturföremål bör finnas till hands i elektronisk, kontinuerligt uppdaterad form. Den här informationen bör finnas tillgänglig för alla behöriga myndigheter. Av särskild vikt för kulturarvet är att se till att det finns lättillgänglig information om kulturföremål som har stulits i Finland.</p> <p>Arbetsgruppen anser att inventeringen av de offentliga samlingarna i Finland är på den nivå som UNESCO konventionen förutsätter.</p> <p>Det är nödvändigt anser arbetsgruppen att främja rörlighet för kulturföremål och att för kulturutbytets skull reglera beslagtagningen. Sakens bärvidd förutsätter tillsättandet av en separat arbetsgrupp.</p> |   |   |
| <b>Nyckelord</b><br>kulturföremål, kulturegendom, export, immunitet mot beslagtagning, antikvitetshandel, auktion, etiska principer   |   |   |
| <b>Övriga uppgifter</b>   |   |   |
| <b>Seriens namn och nummer</b> Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2008:22  |   | <b>ISSN</b><br>1458-8102  |
|   |   | <b>ISBN</b> 978-952-485-572-3 (htf.)<br>978-952-485-573-0 (PDF) |
| <b>Sidoantal</b> 41   | <b>Språk</b> finska   | <b>Pris</b>   |
|   |   | <b>Sekretessgrad</b> offentlig                                  |
| <b>Distribution</b> Universitetsstrycket  |   | <b>Förlag</b> Undervisningsministeriet                          |

## Description

|  |                  |   |  |
|--|------------------|---|--|
| Publisher<br>Ministry of Education   |                  | Date of publication<br>31.5.2008                                  |  |
| Authors Culture voucher committee<br><br>Rauno Anttila<br>Elina Anttila  |                  | Type of publication Reports of the Ministry of Education, Finland |  |
|  |                  | Contracted by Ministry of Education                               |  |
|  |                  | Committee appointed on<br>31.1.2007                               | Dnro<br>3/003/2004                                       |
| Name of publication<br>Report of the culture voucher committee   |                  |   |  |
| Parts of Publication Memorandum  |                  |   |  |
| Abstract   |                  |   |  |
| <p>In accordance with its assignment, the working group examined what measures are required from Finland by the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, and the Unidroit Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects. The group also looked into the possible need for introducing regulations on the immunity of seizure of cultural objects temporarily located in Finland, and possibilities for enhancing compliance with ethical principles.</p> <p>The trade of cultural objects is becoming increasingly international and moving onto the internet. These trends call for tighter regulations and control of the trade. The working group proposes that a group consisting of representatives from both the authorities and the antiques trade is set up with the task of preparing auction regulations.</p> <p>On an international level, illegal exportation of cultural objects could be restricted by national importation laws. Current legislation, however, poses significant problems. Solving these problems would require international points of comparison, of which there are still too few, and international research work.</p> <p>International cooperation between authorities should be increased. Effective cooperation enables both long-term development work, such as regulating importation, and implementing immediate measures for tackling illegalities against cultural objects.</p> <p>Information supplied to licensing and controlling authorities should be enhanced at both the national and international level. An electronic database should be created containing information on different countries' laws, actors and authorities relevant to cultural objects, and on illegally exported and stolen cultural objects. The database should be easily accessible by relevant authorities. Ensuring easy access to information on cultural objects stolen in Finland is of particular importance in terms of cultural heritage.</p> <p>The working group finds that the level of stocktaking of Finnish public collections complies with the UNESCO Convention.</p> <p>The regulation of seizure is considered necessary by the working group, for it would increase the mobility of cultural objects and thus promote cultural interchange. Because of the wide-ranging nature of the matter, a separate working group should be appointed for this purpose.</p> |                  |   |  |
| Key words cultural objects, cultural property, exportation, immunity from seizure, antique trade, auction, ethical principles  |                  |   |  |
| Other information  |                  |   |  |
| Name and number of series Reports of the Ministry of Education, Finland 2008:22  |                  | ISSN<br>1458-8102   | ISBN 978-952-485-572-3 (pbk.)<br>978-952-485-573-0 (PDF) |
| Number of pages 41   | Language Finnish | Price   | Degree of confidentiality public                         |
| Distributed by Helsinki University Press   |                  | Published by Ministry of Education                                |  |

# Opetusministeriölle

Opetusministeriö asetti 31.1.2007 työryhmän selvittämään ja koordinoimaan kulttuuriesineiden tuontia ja vientiä koskevan UNESCO:n yleissopimuksen ja varastettuja sekä laittomasti maasta vietyjä kulttuuriesineitä koskevan Unidroit'n yleissopimuksen toimeenpanosta aiheutuvia toimenpiteitä, sekä selvittämään tilapäisesti maassa olevien kulttuuriesineiden takavarikoimattomuutta koskevan sääntelyn tarvetta. Työryhmän tehtäväksi annettiin käsitellä erityisesti seuraavat asiakokonaisuudet:

- kulttuuriomaisuuden tuonti
- kansallisen kulttuuriomaisuuden inventointi
- viranomaisten yhteistyön järjestäminen
- muut yhteistyönä ratkaistavat kysymykset
- muut sopimusten edellyttämät lainsäädännön tarkistamistarpeet
- eettisten periaatteiden käytön ja noudattamisen edistäminen
- kulttuuriesineiden takavarikoimattomuuden sääntely

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin johtaja Rauno Anttila opetusministeriöstä, ja jäseniksi kulttuuriasiainneuvos Tiina Eerikäinen opetusministeriöstä, hallintojohtaja Heikki Halttunen Museovirastosta, lakimies Tuula Hämäläinen Valtion taidemuseosta, ylitarkastaja Merja Lounaskorpi sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntösihteeri Juha Rainne ulkoasiainministeriöstä, tulliyli­tarkastaja Minna Raitanen tullihallituksesta ja suunnittelija Hannu Vainonen opetusministeriöstä. Työryhmän esityksestä nimitettiin työryhmään myös oikeusministeriön edustaja, erityisasiantuntija Ann-Sofie Högström. Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina toimivat ylitarkastaja Inari Paukkula Museovirastosta sekä helmikuun 2008 loppuun asti intendentti Pirkko Sihvo Museovirastosta. Merja Lounaskorpi, Juha Rainne ja Minna Raitanen siirtyivät työryhmän toimikauden aikana muihin tehtäviin. Heidän tilalleen nimitettiin rikosylikomisario Lars Henriksson, lainsäädäntösihteeri Virpi Laukkanen ja tulliyli­tarkastaja Heli Lampela. Pirkko Sihvon jäätyä eläkkeelle asiantuntijana toimi intendentti Raila Kataja. Työryhmän sihteerinä toimi tutkija Elina Anttila.

Työryhmän toimikausi oli asetuskirjeen mukaan 1.2.–31.12.2007. Työryhmä pyysi lisäaikaa toimeksiannon laajuudesta ja työryhmän kokoonpanossa tapahtuneista muutoksista johtuen, ja määräaikaa jatkettiin 31.5.2008 asti.

Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana 13 kertaa. Työryhmä on kuullut Haag-työryhmän sihteerä Karim Peltosta.

Työryhmän tehtävänanto käsitti kysymyksiä, joiden ratkaiseminen edellyttää lisäselvityksiä ja seuranta. Tuontilain säätäminen Suomessa mahdollistaisi puuttumisen nykyistä tehokkaammin kulttuuriesineisiin kohdistuvaan laittomaan maastavientiin, toisaalta sen toteuttaminen edellyttää huomattavaa lisäresursointia. Tuontilain merkitys on lisäksi riippuvainen sen säätämisestä muissa keskeisissä valtioissa, ja työryhmän näkemyksen mukaan ei ole perusteltua, että Suomi toimisi asiassa edelläkävijänä. Kulttuureja rikastava kulttuurivaihto yli kansallisten rajojen voidaan tulevaisuudessa nykyistä paremmin varmistaa takavarikointia koskevalla sääntelyllä, joka takaa tilapäisesti näyttelyssä olevien esineiden koskemattomuuden. Sen toteuttaminen edellyttää kuitenkin laajempaa selvitystä olemassa olevasta lainsäädännöstä ja mahdollisista ongelmatilanteista, kuin mihin työryhmällä on ollut mahdollisuutta ryhtyä käytettävissä olevan ajan puitteissa. Muista kulttuuriesineistä suojaavista lainsäädännöllisistä tarpeista keskeisin on antiikki- ja huutokauppaa koskeva sääntely. Viranomaisyhteistyön merkittävä kehittäminen on riippuvaista kansainvälisestä yhteistyöstä. Suomen osalta työryhmä suosittaa ensisijaisesti johdonmukaista ja riittävän laajaa edustusta kansainvälisessä kehittämistyössä sekä siihen tarvittavien resurssien varaumista.

Työryhmä on todennut, että kansallisesti merkittävien kulttuuriesineiden inventointi on Suomessa jo nyt hoidettu mallikkaasti, ja että tiedottamisessa on edetty siinä määrin, kuin nykyisillä resursseilla on mahdollista.

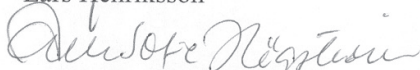
Työryhmä jättää kunnioittaen muistionsa opetusministeriölle käsiteltyään toimeksiantoonsa liittyvät kysymykset.

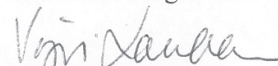
Helsingissä, 31.5.2008


  
Rauno Anttila

  
Tiina Eerikäinen

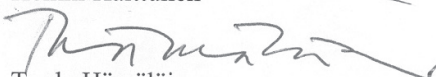
  
Lars Henriksson

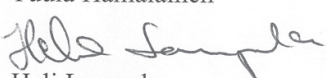
  
Ann-Sofie Höglström

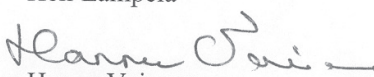
  
Virpi Laukkanen

  
Elina Anttila

  
Heikki Halttunen

  
Tuula Hämäläinen

  
Heli Lampela

  
Hannu Vainonen



## Sisältö

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Opetusministeriölle</b>  | <b>6</b>  |
| <b>Esityksen pääasiallinen sisältö</b>  | <b>9</b>  |
| <b>Perustelut</b>   | <b>11</b> |
| 1. Nykytila   | 11        |
| 1.1. Kulttuuriesineitä koskeva sääntely   | 11        |
| 1.2. UNESCO:n ja Unidroit'n yleissopimusten sisältö ja toteutuminen Suomessa  | 14        |
| 1.3. Eettisten periaatteiden huomioon ottaminen ja takavarikoimattomuuden sääntely  | 17        |
| 2. Kulttuuriomaisuuden tuonnin sääntely Suomessa  | 17        |
| 2.1. Kulttuuriesineiden tuonnin sääntelyn tarve   | 17        |
| 2.2. Kulttuuriomaisuuden tuonnin sääntelyn tarkoitus  | 18        |
| 2.3. Tuontilain säätämisessä huomioon otettavat asiat   | 19        |
| 2.4. Työryhmän esitys   | 21        |
| 3. Kansallisen kulttuuriomaisuuden inventointi  | 21        |
| 3.1. UNESCO:n sopimuksen edellyttämä inventointi  | 21        |
| 3.2. Työryhmän esitys   | 22        |
| 4. Viranomaisyhteistyö  | 23        |
| 4.1. Viranomaisten toimivallat ja vastuut   | 23        |
| 4.2. Kansainvälinen yhteistyö   | 25        |
| 4.3. Ongelmat ja kehittämistarpeet  | 25        |
| 4.4. Työryhmän esitys   | 26        |
| 5. Yleissopimusten aiheuttamat muut lainsäädännön tarkistamistoimet   | 27        |
| 5.1. Antiikkikauppaa koskevat säännökset  | 27        |
| 5.2. Työryhmän esitys   | 27        |
| 6. Tiedottaminen, valistus ja eettisten periaatteiden tunnetuksi tekeminen  | 28        |
| 6.1. Haasteet   | 28        |
| 6.2. Työryhmän esitys   | 28        |
| 7. Kulttuuriesineiden takavarikkosuoja  | 29        |
| 7.1. Lainsäädännön tarve  | 29        |
| 7.2. Kansainvälinen tapaoikeus  | 30        |
| 7.3. Käsitteily Euroopan unionin tasolla  | 31        |
| 7.4. Lainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä  | 31        |
| 7.5. Työryhmän esitys   | 32        |
| <b>Taloudelliset vaikutukset</b>  | <b>33</b> |
| <b>Liitteet</b>   |           |
| Liite 1: Kansainvälinen eettinen säännöstö kulttuuriomaisuuden kauppiaille  | 34        |
| Liite 2: Internationella etiska regler för handlare med kulturegendom   | 35        |
| Liite 3: Implimentation of the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property (1970) | 36        |

# Esityksen pääasiallinen sisältö

Työryhmän näkemyksen mukaan kulttuuriesineiden maahantuontia rajoittavan lain säätäminen ei ole vielä tässä vaiheessa suositeltavaa Suomessa. Sen ongelmina ovat mm. valvonnan järjestäminen, joka edellyttää nykyistä selkeästi parempaa kansainvälistä tiedonsaantia ja huomattavaa resursointia. Myös menettely laittomasti tuotujen esineiden kohdalla edellyttäisi kansainvälisen yhteistyön tehostamista. Esineiden lähtömaahan palauttamisesta koituvat kustannukset voivat olla merkittävät. Työryhmä toivookin, että tuontilakien tarpeellisuudesta ja käytännön toteuttamismahdollisuuksista keskusteltaisiin lisää kansainvälisenä yhteistyönä. Suomen tulisi osaltaan edistää asiasta käytävää kansainvälistä keskustelua. Lain valmistelu Suomessa edellyttää, että vertailukohteena olisi useampia valtioita, joissa kulttuuriesineiden maahantuontia koskeva laki on menestyksellisesti toteutettu.

Työryhmä katsoo, että Suomen julkisten kokoelmien inventointi on kulttuuriesineiden luvattoman tuonnin, viennin ja omistusoikeuden siirron kieltämiseksi ja ehkäisemiseksi tehdyn UNESCO:n yleissopimuksen edellyttämällä tasolla, ja että yksityisomaisuudesta voidaan laatia luetteloita, mikäli se todettaisiin tarpeelliseksi. Nykytilanteessa tarvetta ei työryhmän mielestä ole.

Kulttuuriesineiden luvattoman maastaviennin ja niihin kohdistuvan laittoman toiminnan seuraamiseksi ja tehokkaaksi ehkäisemiseksi tulisi lupa- ja valvontaviranomaisten tiedonsaantia edistää. Kulttuuriesineitä koskevat lait eri maissa, keskeiset toimijat ja viranomaiset sekä tiedot laittomasti viedyistä ja varastetuista kulttuuriesineistä tulisi saattaa sähköiseen, jatkuvasti päivitettävään muotoon ja keskitetysti asianomaisten viranomaisten saataville. Kansallisen kulttuuriperinnön kannalta erityisen tärkeää olisi järjestää Suomessa varastettuja kulttuuriesineitä koskevat tiedot ja valokuvat viranomaisten ja muidenkin tahojen, esimerkiksi antiikkikauppiaiden helposti saataville. Sekä kansallista että kansainvälistä yhteistyötä palvelisi työryhmän näkemyksen mukaan yhteinen internetportaali, jossa kulttuuriesineiden vientiä, tuontia ja kauppaa sekä niitä koskevaa laitonta toimintaa koskeva tieto olisi koottuna ja jäsenneltynä sekä tarvittaessa linkkeinä niiden kautta saatavilla.

Työryhmä korostaa kansainvälisen verkostoitumisen merkitystä viranomaisyhteistyön parantamisessa. Tämä edellyttää alan viranomaistoiminnan nykyistä parempaa resursointia.

Yhteistyö kotimaisten viranomaisten kesken tulisi turvata säännöllisellä kokoontumisella. Akuutteja kysymyksiä ja kehittämistyön etenemistä tulisi käsitellä esimerkiksi puoli-vuosittain ainakin Museoviraston, Valtion taidemuseon, tullin ja poliisin kesken.

Huutokauppatoimintaa koskevien säännösten valmistelua varten tulisi perustaa työryhmä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, mitä tarpeita huutokauppatoiminnan kansainvälistyminen ja sen siirtyminen internetiin asettavat sääntelylle. Perustettavan työryhmän tulisi lisäksi selvittää, missä muodossa käytettyjen tavaroiden ja antiikkiesineiden

kauppaa koskevat säännökset voidaan ottaa mukaan huutokauppaa koskevaan sääntelyyn. Työryhmään olisi syytä ottaa mukaan antiikkikauppiaiden edustus, ja sen tulee selvittää kansainvälisten eettisten sääntöjen huomioonottaminen käytännössä ja mahdollisen lainsäädännön kannalta.

Kulttuuriesineiden takavarikointia koskeva sääntely, joka takaa tilapäisesti näyttelyssä olevien esineiden koskemattomuuden, on keskeinen kulttuureja rikastavan kulttuurivaihdon mahdollistaja. Monet valtiot edellyttävät lain suojaamaa takavarikoimattomuutta lainataksaan kulttuuriesineitä yli rajojen. Myös Suomessa on ilmennyt yhä enemmän tarvetta säätää takavarikoinnista. Sääntelyn toteuttaminen edellyttää kuitenkin laajempaa selvitystä olemassa olevasta lainsäädännöstä ja mahdollisista ongelmatilanteista, kuin mihin työryhmällä on ollut mahdollisuutta ryhtyä käytettävissä olevan ajan puitteissa.

# Perustelut

## 1. Nykytila

### 1.1. Kulttuuriesineitä koskeva sääntely

Asetetun työryhmän tehtävänä oli selvittää, tulisiko kulttuuriomaisuuden tuonnista Suomeen säätää, kuten on tehty kulttuuriomaisuuden vientiä koskien. UNESCO:n yleissopimuksen edellyttämän kulttuuriomaisuuden inventoinnin osalta tuli tarkastaa, vastaavatko olemassa olevat museoiden ja muiden julkisten kokoelmien luettelot sopimuksen tarkoitusta. Lisäksi toimeksiantoon kuului yhteistyön muotojen selvittäminen sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla sekä sen selvittäminen, mihin muihin toimenpiteisiin tulisi ryhtyä UNESCO:n ja Unidroit'n sopimusten tavoitteiden turvaamiseksi. Seuraavassa on ensin käsitelty näiden sopimusten sisältöä ja roolia kulttuuriesineitä koskevassa sääntelyssä, sekä niiden toteuttamisessa havaittuja puutteita.

Toimeksiantoon kuuluu myös kaksi erillistä, viime vuosina ajankohtaistunutta ongelmaa. Eettisten periaatteiden huomioon ottaminen on noussut esille viime vuosina niiden vaatimusten johdosta, joita on esitetty poliittisesti epävakaisissa tilanteissa haltuun otettuja kulttuuriesineitä kohtaan. Kulttuuriesineiden takavarikoimattomuuden sääntely puolestaan on osoittautunut yhä tärkeämmäksi edellytykseksi kokoelmien ja näyttelyesineiden kansainväliselle liikkuvuudelle ja sitä kautta kulttuurivaihdon positiivisille vaikutuksille.

Kansainväliset sopimukset velvoittavat Suomea suojelemaan kulttuuriperintöä yhteistyössä muiden valtioiden kanssa. Lisäksi kulttuuriesineiden vientiä Suomesta säätelevät kulttuuriesineiden maastavientiä ja laittomasti vietyjen esineiden palauttamista koskevat lait sekä asetukset. Kulttuuriesineiden palauttamista koskevat lait ja asetukset koskevat myös maahan tuotuja esineitä.

### **Kansainväliset sopimukset**

Kansainväliset sopimukset perustuvat vakaumukseen, että kulttuuriomaisuus on yksi siviisityksen ja kansallisen kulttuurin perustekijä, ja että sen todellinen arvo on ymmärrettävissä vain sellaisessa yhteydessä, jossa sen alkuperästä, historiasta ja perinteellisestä ympäristöstä tiedetään mahdollisimman paljon. Tarkoitus ei ole rajoittaa kulttuuriesineiden vientiä ja tuontia yleensä. Kuten UNESCO:n ja Unidroit'n yleissopimuksissa todetaan, kulttuurio-

maisuuuden vaihto rikastuttaa kansojen kulttuurielämää, herättää keskinäistä kunnioitusta ja arvonnantoa, edistää kansojen välistä ymmärtämystä ja lisää siten ihmiskunnan hyvinvointia.

Yhdistyneiden Kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestön UNESCO:n piirissä solmittiin vuonna 1954 Haagin yleissopimus kulttuuriomaisuuden suojelemisesta aseellisen selkkauksen sattuessa. Suomi liittyi sopimukseen vuonna 1994. Sopimus edellyttää, että osapuolet varautuvat kulttuuriomaisuuden suojeluun jo rauhan aikana, tekevät sopimusta tunnetuksi kansalaisten ja viranomaisten parissa sekä tiedottavat muita sopimusosapuolia omista varautumistoimistaan ja lainsäädännöstään. Haagin sopimusvaltioiden tulee luetteloida arvokkaat muistomerkinsä ja irtaimen omaisuuden säilytyspaikat. Opetusministeriön asettama työryhmä selvitti vuosina 2004-07 toimenpiteitä, jotka aiheutuvat sopimuksen ja sen kahden lisäpöytäkirjan täytäntöönpanosta Suomessa.<sup>1</sup>

UNESCO:n yleissopimus kulttuuriesineiden luvattoman tuonnin, viennin ja omistusoikeuden siirron kieltämiseksi ja ehkäisemiseksi hyväksyttiin Pariisissa 14.11.1970.<sup>2</sup> Sopimuksessa on 115 jäsenmaata (2008), joihin kuuluvat mm. kaikki Pohjoismaat. Suomen hallitus ratifioi sen 14.6.1999. Yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä on säädetty lailla (875/1999) ja lain voimaantulosta asetuksella (876/1999). Suomen jälkeen siihen liittyivät Tanska 2003, Ruotsi 2003, Islanti 2004 ja Norja 2007. UNESCO:n yleissopimuksen pääsisältönä on kansainvälisen yhteistyön järjestäminen kansallisen kulttuuriomaisuuden suojelemiseksi. Tarkoituksena on yhtäältä estää kunkin valtion kulttuuriperinnöksi luokitellun kulttuuriomaisuuden luvaton siirtäminen ulkomaille ja toisaalta valtioiden yhteisin toimin jäljittää ja palauttaa luvattomasti siirretty kulttuuriomaisuus alkuperämaahansa.

Koska erityisesti kulttuuriomaisuuden palauttamista koskevien kysymysten osalta osoitautui tarpeelliseksi saada UNESCO:n sopimusta yksityiskohtaisempia määräyksiä, tehtiin Kansainvälisen kauppaoikeuden yhtenäistämiseksi toimivassa UNIDROIT-instituutissa<sup>3</sup> varastettuja tai laittomasti maasta vietyjä kulttuuriesineitä koskeva sopimus. Sopimus käsittelee yksityiskohtaisia määräyksiä kulttuuriesineiden palauttamisesta ja täydentää siten menettelysäännösten osalta UNESCO:n yleissopimusta. Unidroit'n yleissopimus hyväksyttiin Roomassa 24.6.1995.<sup>4</sup> Se ratifioitiin Suomessa 28.5.1999 ja tuli meillä voimaan 1.12.1999. Unidroit'n yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja yleissopimuksen soveltamisesta on Suomessa säädetty lailla (877/1999).

UNESCO:n toimesta on kulttuuriperintöalalla laadittu lisäksi maailmanperintösopimus (1972, Suomi liittynyt 1987), joka koskee kiinteiden kohteiden suojelua, sekä vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelusopimus (2001), johon liittymistä Suomi valmistelee.

Tullin toimintaan vaikuttavat kansainväliset sopimukset, jotka koskevat yhtäältä hallinnollista tietojen vaihtoa, toisaalta yhteistyötä rikosten torjumiseksi. EU-maiden välillä käytetään valtaosin Napoli II –sopimusta (EYVL C 24, 23.1.1998). Siinä sovitaan yhteistyöstä tullihallintojen välillä yli rajojen mm. rikkomusten estämiseksi ja tutkimiseksi tai niitä koskeviin syytetoimiin ryhtymiseksi koskien mm. kulttuuriesineiden kauppaa. Suomella on lisäksi kahdenvälisiä sopimuksia tulliyhteistyöstä. Suomen ja Venäjän välisessä sopimuksessa yhteistyöstä ja keskinäisestä avunannosta tulliasioissa (7§) sitoudutaan mm. toimittamaan

<sup>1</sup> Kulttuuriomaisuuden uhat ja suojelu; Työryhmän esitys Haagin vuoden 1954 yleissopimuksen toimeenpanosta Suomessa ja osana kansainvälistä kriisinhallintaa. Opetusministeriön julkaisuja 2007:8.

<sup>2</sup> Paukkula, Inari ja Sihvo, Pirkko (toim.), Kulttuuriesineiden maastavienti. Helsinki, Museovirasto, 2003, 27-32.

<sup>3</sup> Kansainvälinen kauppaoikeuden yhtenäistämiseksi toimiva UNIDROIT-instituutti (The International Institute for the Unification of Private Law) on itsenäinen valtioista riippumaton järjestö. Järjestö pyrkii erityisesti yhtenäistämään kauppaoikeutta valtioiden ja valtioryhmien välillä. Järjestö on perustettu 1926 Kansainyhteisön osana.

<sup>4</sup> Paukkula, Inari ja Sihvo, Pirkko (toim.), Kulttuuriesineiden maastavienti. Helsinki, Museovirasto, 2003, 33-40.

viipymättä toisilleen tiedot toimista, jotka näyttävät olevan toisen osapuolen tullilakien vastaisia ja koskevat mm. historiallisesti, kulttuurisesti tai arkeologisesti arvokkaiden taide- ja antiikkiesineiden liikkumista. Suomea koskevat lisäksi Euroopan yhteisön kolmansien maiden kanssa solmimat sopimukset keskinäisestä avunannosta tulliasioissa.

Keskeisimmät poliisin rikosten selvittämisessä soveltamat kansainväliset sopimukset ovat Keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus (1959), sen lisäpöytäkirja (1978) sekä yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (2000). Lisäksi noudatetaan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyä yleissopimusta (Sop S 23/2001) sekä kahdenkeskisiä rikostorjuntasopimuksia, joita on Suomella Latvian, Liettuan, Puolan, Unkarin, Venäjän ja Viron kanssa. Lisäksi poliisi voi soveltaa Suomen kahdenvälisiä rikosoikeusapusopimuksia Australian, Puolan, Unkarin, Ukrainan, Venäjän ja Turkin kanssa.

## **Kulttuuriesineiden vientiä koskevat lait ja asetukset**

### **Sääntely Euroopan unionin tasolla**

Euroopan unionin kulttuuriesineiden vientiä koskevien säännösten tavoitteena on varmistaa, että eurooppalainen kulttuuriperintö säilyy olennaisilta osiltaan yhteisön alueella. Kulttuuriesineiden vientiä yhteisön rajojen ulkopuolelle sääntelee Euroopan unionin neuvoston asetus (ETY) N:o 3911/92 kulttuuriesineiden viennistä sekä Euroopan unionin komission asetus (ETY) N:o 752/93 neuvoston asetuksen soveltamissäännöistä. EU:n asetukset koskevat tilanteita, joissa kulttuuriesine viedään Euroopan unionin jäsenmaasta unionin ulkopuolelle, ns. kolmansiin maihin. Euroopan unionin kulttuuriesineiden vientiä koskevat säännökset tulivat Suomessa voimaan maamme liittyttyä unionin jäseneksi 1995. Kulttuuriesineiden vienti Suomesta Euroopan unionin ulkopuolelle on luvanvaraista, jos esineet kuuluvat neuvoston asetuksessa mainittuihin luokkiin ja ylittävät rahalliselta arvoltaan niille määritellyt kynnsarvot.

Vaikka Euroopan yhteisön perustamissopimus (Rooman sopimus) edellyttää tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta sekä sitä rajoittavien esteiden poistamista jäsenvaltioiden kesken, tunnustetaan EU:n tasolla myös ne kansalliset rajoitteet, joita yhteisön jäsenvaltiot ovat laatineet kulttuuriomaisuutensa turvaksi. EY:n perustamissopimuksen 30 artiklassa säädetään, että 28 ja 29 artiklat eivät estä asettamasta sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja erityisesti ”taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi”. Edellytyksenä on, että kiellot ja rajoitukset ovat välttämättömiä ja suhteessa siihen tavoitteeseen, johon niillä pyritään, eivätkä ne ole keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

Neuvoston direktiivissä 93/7/ETY jäsenvaltion alueelta laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden palauttamisesta on määrätty yhteistyöstä ja menettelytavoista, joita tulee noudattaa, jos kulttuuriesineistöä on joutunut jäsenvaltiosta toiseen laittomasti. Direktiivi on Suomessa toimeenpantu säätämällä laki Euroopan talousalueen valtion alueelta laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden palauttamisesta (1276/1994). Palauttamislain mukaan Suomessa oleva, toisesta Euroopan talousalueen maasta laittomasti viety kulttuuriesine on asianomaisen valtion hakemuksesta määrättävä palautettavaksi. Vastaavasti laissa on säädetty menettelystä koskien Suomesta toiseen Euroopan talousalueen valtioon laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden palauttamista.

Suomen asema EU:n rajamaana korostaa Suomen vastuuta EU:n säännösten huolellisesta noudattamisesta ja valvonnasta. Säännökset ovat välittömästi viranomaisia ja kansalaisia velvoittavia, ja niitä tulkitsee viime kädessä Luxemburgissa oleva Euroopan yhteisöjen tuomioistuin.

### **Kansallinen sääntely**

Suomessa on jo vuodesta 1978 säädetty kansallisesti kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta. Suomen liittyttyä Euroopan unioniin säädettiin uusi kansallinen laki kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta (115/1999), jossa on otettu huomioon EU:n säännökset. Lisäksi on annettu asetus kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta (189/1999) ja opetusministeriön päätös toimimisesta lupaviranomaisena kulttuuriesineiden maastavientiasioissa Dn:o 7/600/99. Kansallisia säännöksiä sovelletaan kulttuuriesineiden vientiin Suomesta paitsi Euroopan unionin jäsenmaihin, myös unionin ulkopuolisiin maihin silloin, kun ko. esineet eivät kuulu EU:n maastavientilain soveltamisalaan.

Kansallisen lain tarkoitus on rajoittaa ja valvoa tieteellisesti, taiteellisesti tai historiallisesti arvokkaiden kulttuuriesineiden vientiä Suomesta. Sen piiriin kuuluvat esineryhmittäin määritellyt esineet, jotka on joko valmistettu Suomessa tai ne on valmistettu ulkomailla, mutta ovat olleet Suomessa viimeisen 100 vuoden aikana vähintään 50 vuotta. Lakia sovelletaan ulkomaiseen esineeseen sen Suomessa oloajasta riippumatta, jos esineellä on erityistä arvoa Suomen kansallisen historian kannalta.

Lupaviranomaisina kulttuuriesineiden maastavientiasioissa toimivat Museovirasto, Valtion taidemuseo sekä muut opetusministeriön määräämät museot. Muista maista laittomasti vietyjen, Suomessa olevien kulttuuriesineiden palauttamisessa keskusviranomaisena toimii oikeusministeriö. Kulttuuriesineiden maastavientiä valvoo kulttuuriesineiden maastavientisäännösten ja Rooman sopimuksen 30 artiklan sekä muiden EU:n maastavientisäännösten mukaan tulli ja poliisi sekä rajavartiolaitos muualla kuin rajanylityspaikoilla.

## **1.2. UNESCO:n ja Unidroit'n yleissopimusten sisältö ja toteutuminen Suomessa**

UNESCO:n vuoden 1970 yleissopimuksessa on sovittu yhteisistä tavoitteista ja toimenpiteistä, joilla turvataan kansallisesti merkittävän kulttuuriomaisuuden säilyminen alkuperäisessä maassaan ja perinteisessä yhteydessään. Sopimusvaltiot sitoutuvat perustamaan ja ylläpitämään laitoksia, jotka voivat huolehtia kulttuuriperinnön suojelua turvaavien lakien valmistelusta, keskeisen kansallisen kulttuuriomaisuuden luetteloinnista, kulttuuriesineitä koskevan toiminnan eettisestä ohjeistuksesta, valvonnasta sekä yleisestä, kulttuuriperintöä koskevasta tiedotuksesta ja valistuksesta. Sopimuksella säädetään myös valtioiden yhteisistä toimista omaisuuden jäljittämiseksi ja palauttamiseksi alkuperämaahansa sekä veloitetaan valtioita varmistamaan omien laitostensa yhteistyö esineiden palauttamiseksi.

UNESCO:n yleissopimuksen sopimusvaltiot sitoutuvat edellyttämään maasta vietäviltä kulttuuriesineiltä kirjallisen luvan. Ne lupaavat myös ryhtyä toimenpiteisiin estääkseen museoita ja niihin verrattavia laitoksia hankkimasta toisen sopimusvaltion alueelta laittomasti vietyä esineistöä, ja kieltää museosta, julkisesta muistomerkistä tai vastaavasta laitoksesta varastetun kulttuuriomaisuuden maahantuonnin. Mikäli toisen sopimusvaltion taholta diplomaattiteitse esitetään pyyntö ao. maan museosta tai julkisesta muistomerkistä tai laitoksesta varastetun kulttuuriomaisuuden palauttamiseksi, sopimusvaltiot ryhtyvät tarkoituksenmukaisiin toimiin tämän kulttuuriomaisuuden etsimiseksi ja palauttamiseksi.



Tällaisen kulttuuriomaisuuden maahantuonnista on määrättävä rangaistus, samoin kuin kulttuuriesineen luvatta maasta viennistä. Edelleen sopimusvaltiot ryhtyvät rajoittamaan laittomasti viedyn kulttuuriomaisuuden liikkumista mm. vaatimalla antiikkikauppiaita pitämään luetteloita esineiden saantitiedoista ja muokkaamalla valistuksen keinoin yleistä mielistä. Sopimus edellyttää myös, että kulttuuriesineiden katoamistapaukset julkistetaan.

UNESCO:n yleissopimuksessa kulttuuriomaisuudella tarkoitetaan omaisuutta, jonka kukin valtio on uskonnollisista tai ei-uskonnollisista syistä erityisesti määritellyt tärkeäksi arkeologian, esihistorian, kirjallisuuden, taiteen tai tieteen kannalta, ja joka kuuluu tiettyihin ryhmiin. Ryhmiin kuuluvat luonnontieteellisesti mielenkiintoiset näytteet ja kohteet, historiaan yleensä tai historiallisesti keskeisiin henkilöihin sekä tapahtumiin liittyvä omaisuus, arkeologinen esineistö, muistomerkit ja muinaisjäännökset, yli sata vuotta vanhat muinaisesineet, kansatieteellisesti mielenkiintoiset esineet, taide-esineet sekä kirjallinen alkuperäismateriaali ja valokuva-, ääni- ja elokuvataallenteet sekä huonekalut ja soittimet.

Kukin sopimusvaltio voi määritellä kansalliseen kulttuuriperintöönsä kuuluvaksi sekä ko. valtion kansalaisten luomaa kulttuuriomaisuutta, että muiden maiden kansalaisten luomaa, ko. valtion alueella luotua tai sieltä löydettyä kulttuuriomaisuutta. Lisäksi kansallisesti merkittävä kulttuuriomaisuus voi olla myös muualta laillisesti hankittua omaisuutta. – Kansallisen inventoinnin piiriin sopimuksessa kehoitetaan valitsemaan sellaista, joko julkista tai yksityistä kulttuuriomaisuutta, jonka vienti köyhdyttäisi huomattavasti kansallista kulttuuriperintöä.

Unidroit'n yleissopimus koskee kansainvälisluonteisia vaatimuksia (a) varastettujen kulttuuriesineiden palauttamiseksi ja (b) sellaisten kulttuuriesineiden palauttamiseksi, jotka on viety sopimusvaltion alueelta pois vastoin sen kulttuuriesineiden vientiä sääntelevää lainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on suojella sen kulttuuriperintöä. Sopimuksessa kulttuuriomaisuus on määritelty samalla tavoin kuin UNESCO:n sopimuksessa esineiksi, jotka ovat uskonnollisista tai sekulaarisista syistä arkeologisesti, esihistoriallisesti, historiallisesti, kirjallisesti, taiteellisesti tai tieteellisesti tärkeitä, ja kuuluvat johonkin sopimuksen liitteessä lueteltuun luokkaan. Unidroit'n sopimuksen soveltamisalaan kuuluu määritellyn kaltainen omaisuus silloin, kun se on varastettu tai viety sopimusvaltion alueelta pois vastoin sen kulttuuriperinnön suojelemiseksi laadittua, vientiä sääntelevää lainsäädäntöä. Laittomasti maasta vietyjen esineiden kohdalla palautuspyynnön esittäjän on osoitettava, että esineen poistuminen vahingoittaa merkittävästi esineen fyysistä suojelua, tai sen kokonaisuuden suojelua, johon se liittyy, tai tiedon suojelua, tai perinteitä tai rituaaleja, tai että sillä on merkittävä kulttuuriarvo pyynnön esittäneelle valtiolle.

Unidroit'n yleissopimuksen luvussa II säädetään varastettujen kulttuuriesineiden palautamisvaatimuksissa noudatettavista määräajoista ja esineen haltijalle kuuluvista korvauksista. Luvussa III säädetään kulttuuriesineiden toteamisesta laittomasti maasta viedyksi kulttuuriomaisuudeksi lain tarkoittamalla tavalla, palautuspyyntöä koskevista vaatimuksista ja esineen haltijalle kuuluvista korvauksista. IV Luku käsittää yleisiä määräyksiä koskien toimivaltaisia viranomaisia, suojelutoimenpiteitä ja soveltamisaluetta. V luvun 16 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on ilmoitettava menettelystä, jota ko. maassa sovelletaan palautusvaatimusten ja -pyyntöjen tekemisessä.

UNESCO:n yleissopimus on monelta osin toteutunut Suomessa jo ennen sopimuksen ratifiointia. Kulttuuriomaisuuden maastavientiä on kontrolloitu 1970-luvulta alkaen. Laki kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta (115/1999) kumosi kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta vuonna 1978 annetun lain (445/1978). EU:n ulkopuolelle vietäviin kulttuuriesineisiin sovelletaan lisäksi Euroopan yhteisöjen neuvoston asetusta (ETY) N:o 3911/92 kulttuuriesineiden viennistä. Myös arkeologisten kohteiden valvonta ja



yleinen kulttuuriperintöä koskeva tiedottaminen täyttävät sopimuksen vaatimukset.

Kulttuuriomaisuuden tuonnin sääntely ja viranomaisten yhteistyön kehittäminen<sup>5</sup> edellyttävät sen sijaan selvittämistä ja kehittämistä, jotta UNESCO:n sopimuksen toteutuminen voidaan varmistaa. Kansallisen kulttuuriomaisuuden inventointia Suomi on toteuttanut julkisten kokoelmien osalta hyvin, mutta yksityisiä kokoelmia ei ole inventoitu. Kulttuuriperintöä koskevien uhkien ymmärtämystä lisäävään kasvatukselliseen toimintaan ei ole vielä kaikilta osin panostettu riittävästi.

Unidroit'n sopimuksen noudattaminen edellyttää toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä sekä kotimaassa että kansainvälisesti. Kansallisesta vastuunjaosta ja tehtävistä ei ole säädetty riittävän tarkasti, jotta yhteistyö olisi tehokasta. Ongelmia on ilmennyt varsinkin tilanteissa, joissa tulisi reagoida nopeasti todettuihin laittomiin maastavienteihin. Sujuvaa yhteistyötä ei voida saada aikaiseksi äkillisten yksittäistapausten esiin tullessa.

Viranomaisyhteistyö kansallisella ja kansainvälisellä tasolla, kulttuuriomaisuuden inventointi ja kulttuuriomaisuuden turvaamista edistävä valistus ovat myös Euroopan unionin näkökulmasta keskeisiä kehittämiskohteita. Euroopan yhteisöjen komissio on 21.12.2006 kertomuksessaan kulttuuriesineiden maastavientiä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta todennut, että:

- toimivaltaisten viranomaisten yhteistyö ei ole riittävää
- julkisten kokoelmien luettelot kulttuuriesineistä ovat tarpeen
- jäsenvaltioiden virkamiesten verkostoituminen tehokkaammin on tarpeen
- kulttuuriesineiden laittoman kaupan torjumista koskevien yleisölle suunnattujen valistuskampanjoiden toteuttaminen on tarpeen

Laajan yleisön valistamisen lisäksi on Suomessa todettu erityistä tarvetta edistää eettisten periaatteiden noudattamista ja niistä tiedottamista ammattimaisen antiikkikaupan piirissä. Maastavientilupaa koskevien hakemusten lukumäärä on Suomessa viimeisen kymmenen vuoden kuluessa vähentynyt, vaikka antiikkikauppa on kansainvälistynyt. Lain muutos, jolla aikaisempaan verrattuna vapautettiin luvanvaraisuudesta huomattava osa esineistöä, ei yksin selitä hakemusten vähyyttä. Antiikkikauppaa ja erityisesti huutokauppaa koskeva lainsäädäntö Suomessa on puutteellinen.

Toimenpiteiden resursoinnin osalta on todettava, että UNESCO:n sopimus velvoittaa varaamaan riittävästi henkilöresursseja hoitamaan tehokkaasti mm. seuraavia tehtäviä:

- edesauttamaan laki – ja säädösehdotuksia kulttuuriperinnön turvaamiseksi
- laatimaan ja ylläpitämään ajan tasalla suojeltavan omaisuuden kansallisen inventoinnin perusteella luetteloa kulttuuriomaisuudesta, jonka vienti köyhdyttäisi huomattavasti kansallista kulttuuriperintöä
- laatimaan yleissopimuksessa esille tuotujen eettisten periaatteiden mukaisia säännöksiä ja valvomaan näiden sääntöjen noudattamista
- ryhtymään kasvatuksellisiin toimiin kunnioituksen herättämiseksi ja edistämiseksi kulttuuriperintöä kohtaan
- valvomaan, että kaikki kulttuuriomaisuuden katoamistapaukset julkistetaan

---

<sup>5</sup> Implementation of the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property (1970), Report of Finland 2007: h.

### 1.3. Eettisten periaatteiden huomioon ottaminen ja takavarikoimattomuuden sääntely

Eettisten periaatteiden huomioon ottaminen ja takavarikoimattomuuden sääntely ovat toistensa kääntöpuolia, jotka molemmat ovat korostuneet nykytilanteessa. Monien kulttuuriesineiden taustaan liittyy vaihteita, joissa omistajuus on jäänyt epäselväksi tai vaihtunut vallankäytön tai rikoksen välityksellä. Viime aikoina on esitetty vaatimuksia erityisesti koskien Saksan kansallissosialistien anastamia taide-esineitä, mutta omistajuutta koskevia kiistoja liittyy myös muihin historian eri tilanteisiin kuten Venäjän vallankumoukseen tai antiikin kulttuuriaarteiden siirtoihin. Esineiden taustan toteaminen on nähtävä kaikkien kulttuuriesineillä kauppaa käyvien tai niitä tallentavien tai esittelevien julkisten tahojen velvollisuudeksi.

Epäselvien tapauksien esille tuomista edesauttaa osaltaan kulttuuriesineiden esittely julkisesti ja etenkin kansainvälisesti. Kansainvälinen kulttuurinvaihto on myös kansainvälisten sopimusten mukaan kaikkien etujen mukaista. Esineiden liikkuvuuden uhkaksi ovat viime aikoina muodostuneet tapaukset, joissa tilapäisesti lainassa ollut esine on jäänyt palautumatta lainaajalleen joko esineen omistajuutta koskevien eriävien näkemysten johdosta tai lainaajaa kohtaan muuten esitettyjen vaatimusten pantiksi. Yhä useampi maa haluaakin vakuuden lainaamiensa esineiden takavarikoimattomuudesta. Takavarikkosääntelyn tarkoitus olisi varmistaa, että lainassa olleet esineet palautuvat aina lainaajalleen, ja mahdolliset, niitä koskevat vaateet käsiteltäisiin esineiden vakituudessa sijaintimaassa. Nykytilanteessa tällaista sääntelyä ja lain tuomaa suojaa lainassa oleville esineille ei Suomessa ole. Kansainvälisissä lainoissa joudutaan turvautumaan opetusministeriön kirjeeseen, jossa vakuutetaan sen pyrkivän osaltaan edesauttamaan, ettei esine täällä tule takavarikoiduksi.

## 2. Kulttuuriomaisuuden tuonnin sääntely Suomessa

### 2.1. Kulttuuriesineiden tuonnin sääntelyn tarve

Suomessa ei ole sääntelyä koskien maahan tuotuja kulttuuriesineitä paitsi siltä osin, kun niihin kohdistuu muun valtion esittämiä palautusvaatimuksia tai pyyntöjä. Kulttuuriesineiden tuontia ei siten voida valvoa, eikä Suomeen tuoduista kulttuuriesineistä tehtäviä havaintoja raportoida lähtömaahan, ellei lähtömaasta käsin tehdä asiassa aloitetta.

Laki Euroopan talousalueen valtion alueelta laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden palauttamisesta (1276/1994) määrää menettelystä silloin, kun asianomainen maa pyytää Suomea palauttamaan alueellaan olevan, lähtömaasta luvatta viedyn esineen. Palautusvelvollisuus koskee kulttuuriesineitä, jotka on viety vastoin lähtömaan omaa tai sitä koskevaa EU:n lainsäädäntöä, tai jotka on jätetty palauttamatta, tai joiden vienti muuten rikkoo vienninasetusta. Unidroit'n yleissopimus varastetuista tai laittomasti maasta vietyistä kulttuuriesineistä koskee sopimusvaltioista vietyjä esineitä ja velvoittaa sopijavaltioita palauttamaan sopimuksessa määritellyt kulttuuriesineet pyynnöstä niiden lähtömaahan.

Lainsäädäntö suojaa siten muista Euroopan talousalueen maista ja/tai Unidroit'n sopimuksen allekirjoittaneista maista luvatta tuodut esineet niissä tapauksissa, joissa niitä pyydetään palauttamaan. Niitä palautettavaksi pyydettyjä esineitä, jotka eivät tule Euroopan talousalueelta eivätkä Unidroit'n sopimusvaltioista, koskevat joko erilliset kahdenväliset

sopimukset, tai niiden kohdalla menetellään yleensä kansainvälisiä sopimuksia vastaavien käytäntöjen mukaan.

UNESCO:n yleissopimus ei edellytä tuonnin sääntelyä, mutta kehottaa käyttämään kaikkia mahdollisia keinoja kulttuuriesineiden luvattoman maastaviennin ehkäisemiseksi. Sopimuksen perusteluissa todetaan, että ”jokaisen valtion on välttämätöntä lisääntyvässä määrin tiedostaa moraaliset velvoitteensa kunnioittaakseen sekä omaa että kaikkien kansakuntien kulttuuriperintöä”. Tämä suojelu voi yleissopimuksen mukaan olla tehokasta vain, jos se järjestetään läheisessä yhteistyössä valtioiden kesken.

UNESCO:n yleissopimus edellyttää perustettavaksi asianmukaiset laitokset, joiden tehtäviin kuuluu mm. edesauttaa laki- ja säännöshedotusten laatimista kulttuuriperinnön suojelun turvaamiseksi sekä erityisesti ehkäistä tärkeän kulttuuriomaisuuden luvattonta tuontia, vientiä ja omistusoikeuden siirtoa. Tuontiin viitataan myös UNESCO:n sopimuksen 7 artiklan kohdassa b i. Sopimusvaltiot sitoutuvat kieltämään toisen sopimusvaltion museosta tai julkisesta muistomerkistä tai vastaavasta laitoksesta varastetun kulttuuriomaisuuden maahantuonnin edellyttäen, että ko. omaisuus todistettavasti kuuluu tuolle laitokselle.

Tuonnin osalta on myös huomioitava, että sopimusmailta edellytetään yhteistä kansainvälistä toimintaa ryhtyä konkreettisiin toimenpiteisiin mm. maahantuonnin valvomiseksi tilanteessa, jossa jonkin sopimusvaltion kulttuuriperintö on uhanalaista arkeologisen tai kansatieteellisen aineiston ryöstön vuoksi (9 artikla). Ilman tuonnin sääntelyä tällaisessa valvonnassa ilmitulleisiin tapauksiin on vaikea puuttua välittömästi.

Tuontilain puuttuminen Suomesta vaikeuttaa osaltaan UNESCO:n sopimuksen päämäärien toteuttamista. Jos Suomeen havaitaan tuodun laittomasti toisesta maasta esineistöä, Suomessa ei voida lain turvin estää esineen edelleen myymistä, vaan se edellyttää toisen valtion palauttamispyyntöä. Palauttamislain mukainen prosessi on käytännössä liian jähmeä ja hidas, jotta tapauksiin voitaisiin tehokkaasti tarttua.

## 2.2. Kulttuuriomaisuuden tuonnin sääntelyn tarkoitus

Kulttuuriomaisuuden maahantuonnin sääntelyn tarkoitus olisi tehostaa valtioiden välistä yhteistyötä kulttuuriesineiden luvattoman siirtämisen ehkäisemiseksi. Maahantuonnin sääntelyllä tuettaisiin eri maiden kansallisten vientirajoitteiden toteutumista. Rajoittamalla kulttuuriesineiden maahantuontia Suomi varmistaisi, ettei se toimi luvatta viedyn kulttuuriomaisuuden kohde- tai kauttakulkumaana.

Suomeen laittomasti tuotavaa kulttuuriomaisuutta voivat olla esim. (1) varastetut kulttuuriesineet tai laittomasti kaivauksilta anastetut muinaisesineet riippumatta niiden kansallisesta kulttuuriarvosta (2) kansalliset kulttuuriesineet, joille ei myönnettäisi maastavientilupaa sekä (3) kulttuuriesineet, joille myönnettäisiin lupa, mutta joille ei ole lupaa haettu joko tietämättömyydestä, kustannusten välttämiseksi, ajan säästämiseksi tai oletuksesta, että lupaa ei myönnettäisi. Keskeisen esineistön palauttamiseksi on jo olemassa säädökset, mutta palauttamismenettelyyn on käytännössä turvauduttu harvoin. Tuontilailla toivottaisiin olevan ennalta ehkäisevä vaikutus siihen, että luvatta vietyjä esineitä ei tuotaisi Suomeen lainkaan tai että ne voitaisiin pysäyttää viimeistään Suomen tullissa.

EY:n perustamissopimuksen 30 artiklassa säädetään, että 28 ja 29 artiklat eivät estä asettamasta sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja erityisesti ”taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi”. Jotta näitä kieltoja ja rajoituksia voidaan asettaa, niiden on oltava välttämättömiä ja suhteessa siihen tavoitteeseen, johon niillä pyritään, eivätkä ne näin ollen saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoitta-

miseen. EY 30 artikla oikeuttaa varmistamaan taiteellisina, historiallisina tai arkeologisina kansallisaarteina pidettyjen kulttuuriesineiden suojelun.

Tuontikiellon käytännöllinen merkitys on riippuvainen valvonnasta. Kulttuuriesineiden tuonnin valvonta voidaan periaatteessa toteuttaa samalla tavoin kuten muidenkin tuotteiden, joiden maahantuontiin on asetettu rajoituksia. Valvontaa vaikeuttaa huomattavasti se, että kulttuuriesineiden tuonnin rajoitukset perustuvat kokonaan lähtömaiden omaan lainsäädäntöön.

Maahantuonnin sääntelyn tarkoitus on myös heikentää laittomalla esineistöllä käydyn kulttuuriesinekaupan toimintamahdollisuuksia Suomessa. Tuontikielto edesauttaa kansainvälisen laittoman kulttuuriesinekaupan vakavuuden tiedostamista sekä vastuun ottoa. Kielon vaikutusta tehostaisi se, jos seuraamuksia voitaisiin määrätä myös laittomasti maahan tuodun kulttuuriomaisuuden edelleen myymisestä.

## 2.3. Tuontilain säätämisessä huomioon otettavat asiat

### Soveltamisala

Maahantuonnin sääntelyn tulisi perustua lähtömaiden omaan kulttuuriomaisuuden määrittelyyn ja mahdollisiin kulttuuriesineiden maastaviennin rajoituksiin. Vain lähtömaan kannanotto siihen, mitkä esineet tarvitsevat ja voivat saada vientiluvan, on merkitsevää. Lainsäädännöllä ei siten voida suojella niiden valtioiden kulttuuriomaisuutta, joilla vientisääntelyä ei ole. Tuontilailla ei myöskään voida suojata kansallista kulttuuriomaisuutta, jolle on esim. lahjonnalla tai muuten vilpillisin keinoin saatu vientilupa, tai laittomasti haltuun otettuja esineitä, joilla kuitenkin on laillinen vientilupa. Tuontilailla voidaan vain kieltää ja sanktioida niiden esineiden tuominen Suomeen, jotka on viety lähtömaasta sen voimassa olevan lainsäädännön vastaisesti.

### Valvonnan järjestäminen

Tuontilaissa tulisi määritellä, miten tuontia valvotaan ja miten se vaikuttaa tuontiin käytännössä. Valvonnan ongelmat ovat olleet yksi syy, miksi tuontilakeja ei pohjoismaissa yleisesti ole säädetty, Norjaa lukuun ottamatta.<sup>6</sup> Työryhmän näkemyksen mukaan tuontilailla voitaisiin turvata tullille oikeus estää laittomasti toisesta maasta viedyn kulttuuriesineen pääsy Suomeen, mutta ei voida edellyttää sen tarkistavan kaikkien luvanvaraisten kulttuuriesineiden vientilupia. Lupa tulisi esittää pyydettyä, ja lupia tarkistettaisiin kohdistetusti riskianalyysin perusteella samalla tavoin, kuin toimitaan muidenkin tuotteiden kohdalla, joiden tuontiin kohdistuu rajoituksia. Tuontilakiesitystä laadittaessa tulisi ottaa huomioon oikeusministeriön työryhmän mietintö, jonka pohjalta annettaneen loppuvuodesta 2008 hallituksen esitys, jolla on tarkoitus lisätä rikoslakiin säädökset tulliselvitysrikoksista. Mietinnössä esitetään rikoslakiin lisättäväksi uusi 46 a luku, jonka mukaan tulliselvitysrikokseen syyllistyi henkilö, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö tullitoimenpiteeseen liittyvän ilmoittamisvelvollisuuden tai antaa sellaiseen toimenpiteeseen liittyvän väärän tai puutteellisen tiedon tulliviranomaiselle.

Valvonta edellyttäisi tullin henkilöstöltä perustason tietoa siitä, mitkä esineet voivat kuulua luvanvaraisiin kulttuuriesineisiin. Olisi tunnettava vähintään niiden valtioiden kult-

---

<sup>6</sup> Cultural heritage crime. The Nordic dimension. Report 2006:2. Stockholm, Brottsförebyggande rådet 2006.

tuuriesineiden vientiä koskeva lainsäädäntö, joista esineitä tuodaan Suomeen yleisimmin. Kun esine todetaan mahdollisesti laittomasti maasta viedyksi, tulli kääntyy asiantuntijaviranomaisen puoleen, jonka tehtävä on selvittää asia. Tuontilain toteuttaminen edellyttäisi kansainvälisen yhteydenpidon tiivistämistä ja niiden menettelytapojen määrittelyä, joilla Suomen viranomaiset saavat tarvittavan tiedon eri maiden rajoituksista. Tätä palvelevat osaltaan EU:n ja UNESCO:n internet-sivustot. Tuontilain toteuttamiseksi tarvittaisiin lisäksi huomattava määrä nykyistä enemmän henkilöresursseja hoitamaan maastavientiasioita.

### **Menettely laittomasti tuodun kulttuuriomaisuuden kohdalla**

Laissa tulisi säätää menettelystä, jota noudatetaan, mikäli Suomeen tuodaan tai yritetään tuoda kulttuuriesineitä laittomasti. Jos havainto tehdään Suomen tullissa, esine jää tulliin. Olisi ratkaistava, miten varmistetaan sen välitön palauttaminen lähtömaahan, ja kenen vastuulla asia on käytännössä. Jos palauttaminen viivästyy, tai jos esine joudutaan takavarikoimaan esim. tutkinnan ajaksi, on kiinnitettävä erityistä huomiota esineen käsittelyyn ja säilytysolosuhteisiin. Taideteokset ja kulttuuriesineet voivat kärsiä ratkaisevia vahinkoja väärän käsittelyn ja sopimattomien säilytysolosuhteiden johdosta. Laissa olisi säädettävä, että toimivaltaiset viranomaiset takavarikoidun esineistön käsittelyssä ovat Museovirasto ja Valtion taidemuseo. Niille olisi osoitettava tehtävän hoitamiseksi tarvittavat lisävoimavarat.

Palauttamistapauksissa palauttamisesta ja säilyttämisestä koituvat kustannukset korvaa palauttamista pyytänyt valtio. Tuontilain myötä rajoille saattaisi pysähtyä esineitä, joiden kohdalla jää ratkaisematta, kenen vastuulla ja kustannuksella niiden tulisi palautua lähtömaahan. Palautukset joudutaan käynnistämään ilman lähtömaan pyyntöä ja sitoutumista kustannusten korvaamiseen. Esineen tuoja on kustannuksista periaatteessa vastuullinen, mutta todellisuudessa korvausten saaminen tuojalta voi osoittautua vaikeaksi.

### **Seuraamukset**

Laissa tulisi säätää kulttuuriesineen laittomasta maahantuonnista aiheutuvista seuraamuksista. Lakiin tulisi sisällyttää myös seuraamukset laittomasti maahan tuodun kulttuuriomaisuuden edelleen välittämisestä tai ostamisesta. Nimenomaan puuttumisella välittämiseen ja ostamiseen olisi kulttuuriomaisuuden turvaamisen kannalta huomattava merkitys. Selontotovaatimuksissa olisi kuitenkin otettava huomioon, että kulttuuriesineiden provenienssin selvittäminen saattaa usein olla vaikeaa. Rangaistuksista tulisi säätää rikoslaissa.

### **Tuontilain toteuttamisesta koituvat kustannukset**

Mahdollisen tuontilain toimeenpanosta aiheutuisi huomattavia lisäkustannuksia, jotka koostuvat pääosin seuraavista:

- valvonnan kustannukset
- muiden valtioiden kulttuuriesineitä koskevaan lainsäädäntöön perehtyminen ja tarvittavien tietojen hankkiminen sekä päivittäminen, tietoverkkojen luominen kansainvälisen yhteistyön kautta sekä kansainvälinen yhteydenpito, joka on edellytys sen luotettavaksi määrittelemiseksi, milloin on kyse laittomasta maahan tuonnista
- toimenpidekustannukset: takavarikoiminen, säilyttäminen ja palauttaminen
- tiedottaminen

## 2.4. Työryhmän esitys

Työryhmän näkemyksen mukaan tuontilain säätäminen ei ole vielä tässä vaiheessa suositeltavaa Suomessa. Keskeisistä vertailumaista vain Norjalla ja Kanadalla on kulttuuriesineiden maahantuontia sääntelevä laki, ja Iso-Britannian lainsäädännössä on säännöksiä koskien kulttuuriesineiden maahantuontia. Tuontilain hyödyt toteutuvat, kun sillä on mahdollisimman laaja pohja, ja sellainen säädetään useissa maissa. Työryhmä toivookin, että tuontilakien tarpeellisuudesta ja käytännön toteuttamismahdollisuuksista keskusteltaisiin lisää kansainvälisenä yhteistyönä, ja että Suomella olisi mahdollista tuontilakia säätäessään enemmän vertailukohteita, joissa sellainen laki on menestyksellisesti toteutettu. Suomen tulisi toimia keskustelussa aloitteellisena ja pyrkiä osaltaan dokumentoimaan tietoa Suomeen tuodusta kulttuuriesineistöstä ja Suomesta laittomasti tuodun esineistön pääte- tai läpikulkumaana.

## 3. Kansallisen kulttuuriomaisuuden inventointi

### 3.1. UNESCO:n sopimuksen edellyttämä inventointi

UNESCO:n yleissopimuksen 5 artiklan b-kohdassa edellytetään sopimusvaltioiden asianmukaisten kansallisten tahojen ryhtyvän ”laatimaan ja ylläpitämään ajan tasalla suojeltavan omaisuuden kansallisen inventoinnin perusteella luetteloa sellaisesta julkisesta ja yksityisestä kulttuuriomaisuudesta, jonka vienti köyhdyttäisi huomattavasti kansallista kulttuuriperintöä”. Inventointi on yksi niistä toimituksista, joiden tarkoituksena on varmistaa kulttuuriomaisuuden suojeleminen luvaton tuontia, vientiä ja omistusoikeuden siirtoa vastaan. Inventoinnilla voidaan määritellä ja dokumentoida sellainen kulttuuriomaisuus, jonka maassa pysyminen on turvattava.

Inventoinnilla on keskeinen merkitys koko vuoden 1970 yleissopimuksen toteutumiselle. Yleissopimuksessa kulttuuriomaisuudella tarkoitetaan omaisuutta, jonka kukin valtio on erityisesti määritellyt tärkeäksi arkeologian, esihistorian, historian, kirjallisuuden, taiteen tai tieteen kannalta, ja joka kuuluu sopimuksessa erikseen mainittaviin ryhmiin. Yleissopimus koskee vain kansallisesti merkittäviksi luokiteltujen kulttuuriesineiden varastamista ja viemistä. Sopimuksen edellyttämä kulttuuriomaisuuden määrittely onkin inventoinnin ensisijainen tarkoitus.

Yleissopimuksen mukaan kansalliset kulttuuriesineet eivät ole sidoksissa kansakunnan sisällä syntyneeseen tai kansakunnan luomaan kulttuuriin, vaan ne voivat olla kansalaisten keräämiä, alueella asuvan muun väestön luomia, alueelta löydettyjä, tutkimusmatkoilla hankittuja, vapaaehtoisesti vaihdettuja, lahjoituksena saatuja tai ostettuja.

Yleissopimukseen liittyneet valtiot ovat valinneet toisistaan poikkeavia käytäntöjä koskien kansallisen kulttuuriomaisuuden inventointia. Eroavuuksia on mm. siinä, millä tavalla ja tarkkuudella kansallinen kulttuuriperintö on määriteltä, sekä siinä, miten laajalle valtiossa olevaan kulttuuriesineistöön inventointi on haluttu ulottaa.

Yleensä kansallisen kulttuuriomaisuuden nähdään liittyvän laajasti kulttuurin eri osa-alueisiin – taiteisiin, historiaan tai tieteeseen. Poikkeuksena on mm. Italia, jossa kansallisuuden määrittely perustuu ensisijaisesti taiteelliseen ja taidehistorialliseen merkitykseen. Kulttuuriomaisuudeksi katsotaan sekä itsessään kulttuuriperinnön osaksi koettuja kohteita, että sellaisia kohteita, jotka välittävät tietoa kulttuuriperinnöstä. Kansallisen kulttuuriomaisuuden kriteereitä voivat olla esimerkiksi esineen symbolinen, uskonnollinen,



esteettinen, tekninen tai aineellinen arvo, toteutuksen korkea laatu, esineen merkitys tutkimuksen välineenä ja tietolähteenä merkittävistä ilmiöistä jne. Kansalliseen arvoon liitetään myös kulttuuriomaisuuden luonne yhteisenä perintönä – esineen maassa pysyttämisen tulee olla yleisen edun mukaista.

Yleissopimuksen kehottamia tosiasiallisia, päivitettäviä listoja kulttuuriomaisuudesta, jota ei saa viedä maasta, ovat laatineet mm. Alankomaat ja Saksa. Toisilla sopimusvaltioilla on vain määräykset kriteereistä, joilla esineet voidaan luokitella kansalliseksi kulttuuriomaisuudeksi, mutta näitä kriteerejä täyttävää esineistöä ei ole ennakoivasti kartoitettu. Mm. Irlannissa ja Italiassa on säädetty prosessista, jolla esine voidaan tarvittaessa julistaa kansallisomaisuudeksi.

Useimmin sovelletaan inventointia ja potentiaalisen kansallisomaisuuden määrittelevää kriteeristöä yhdistelmänä. Esimerkiksi Iso-Britanniassa on tehty luetteloa arkkitehtonisesti tai historiallisesti arvokkaista rakennuksista, luonnonsuojelualueista, muinaismuistomerkeistä, arkeologisista alueista sekä hyllyistä ja hylkyalueista, kun taas muun yli 50 vuotta vanhan esineistön osalta maastavienti on luvanvaraista. Ranskassa kansallisaarteita ovat julkisiin kokoelmiin kuuluvat esineet, historiallisiksi muistomerkeiksi luokitellut esineet ja kolmanneksi kaikki esineet, joille ei ole myönnetty vientitodistusta. Kolmas luokka siis elää sen mukaan, miten kriteerit täyttävien esineiden maastavienti ajankohtaistuu.

Suomi on käytännössä toteuttanut yleissopimuksen edellyttämää kansallisen kulttuuri-perinnön määrittelyä yhdistäen luetteloinnin ja avoimet, esineen merkityksellisyyttä määrittelevät kriteerit. Suomen maaraportissa UNESCOlle on todettu, että Suomen ammatillisesti hoidettujen museoiden esineistö on inventoitu, ja luetteloita pidetään ajan tasalla.<sup>7</sup> Lisäksi inventoitua aineistoa ovat valtion omistama ja luetteloitu kulttuuriomaisuus, kirkkojen ja kuntien luetteloima kulttuuriesineistö jne. Suojeltavat rakennukset sekä arkeologiset ja vedenalaiset suojelukohteet on luetteloitu Museovirastossa. Rakennetun kulttuuriperinnön osalta inventoinnista on tehty toimintasuunnitelma, ja se on tarkoitettu käynnistettäväksi vuoden 2008 aikana. Inventoinnista vastaa Museovirasto.<sup>8</sup>

### 3.2. Työryhmän esitys

Työryhmä katsoo, että Suomen julkisten kokoelmien inventointi on UNESCO:n sopimuksen edellyttämällä tasolla, ja että yksityisomaisuudesta voidaan laatia luetteloita tarvittaessa. Kulttuuriesinetyöryhmän näkemyksen mukaan julkisten kokoelmien luettelointi on UNESCO:n sopimuksen tavoitteiden kannalta riittävää. Muilta osin kansallisesti merkittävää irtainta kulttuuriomaisuutta määrittävät maastavientikriteerit ja lupaharkinta silloin, kun esineen maasta vienti ajankohtaistuu. Jos merkittäviä esineitä viedään Suomesta luvatta, niiden takaisin saaminen palauttamismenettelyn tai esim. vastaanottajamaan mahdollisen kulttuuriesineiden maahantuontia rajoittavan lain perusteella ei edellytä esineiden kuulumista etukäteen laadittuun luetteloon.

---

<sup>7</sup> Implementation of the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, Report of Finland 2007.

<sup>8</sup> Rakennetun kulttuuriympäristön inventointi toteutetaan osana UNESCO:n Haagin vuoden 1954 yleissopimuksen toimeenpanoa. Haagin yleissopimuksen edellyttämä inventointi ja luettelointi palvelee myös UNESCO:n sopimuksen toteuttamista. Hankkeesta on esitetty suunnitelma sopimuksen täytäntöönpanoa selvittäneen työryhmän raportissa "Kulttuuriomaisuuden uhat ja suojelu", opetusministeriö 2007, s. 61-62.

## 4. Viranomaisyhteistyö

Viranomaisyhteistyöllä tarkoitetaan tässä yhtäältä yhteistyötä Suomen viranomaisten – lupa- viranomaisten, ministeriöiden, tullin ja poliisin – kesken, toisaalta Suomen viranomaisten kanssakäymistä muiden valtioiden viranomaisten kanssa Euroopan unionissa ja sen ulkopuolella.

### 4.1. Viranomaisten toimivallat ja vastuut

#### **Oikeusministeriö**

Kulttuuriomaisuuden palauttamisesta säädetyn lain (1276/1994) mukaan oikeusministeriö toimii keskusviranomaisena, jonka tehtävänä on:

- pitää yhteyttä toisiin viranomaisiin
- etsiä Suomessa olevat, muista maista laittomasti viedyt kulttuuriesineet sekä ilmoittaa palauttamista vaatineille valtioille niiden löytymisestä
- toimia välittäjänä esineen omistajan tai haltijan ja palauttamista vaatineen valtion välisissä neuvotteluissa palauttamista koskevan sovinnon aikaansaamiseksi
- ryhtyä toimenpiteisiin laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden suojelemiseksi sekä palauttamisen turvaamiseksi (esim. turvaamistoimihakemus)
- huolehtia esineen palauttamista vaatineen valtion pyynnöstä oikeudenkäyntien vireillepanosta sekä muusta oikeusavusta
- lähettää Suomesta laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden palauttamista koskevat pyynnot Euroopan talousalueen valtioiden viranomaisille
- ilmoittaa Suomesta laittomasti viedyn esineen sijaintivaltion keskusviranomaiselle esineen palauttamista koskevan hakemuksen vireillepanosta tässä valtiossa
- ryhtyä muihin tarpeellisiin tämän lain ja 1 §:ssä tarkoitetun direktiivin soveltamisalaan kuuluviin toimenpiteisiin.

Palauttamislain 5§ mukaisen takavarikko- tai yleisen turvaamistoimihakemuksen voi tehdä joko oikeusministeriö tai valtio, josta esine on viety laittomasti.

Varastetuista tai laittomasti maasta viedyistä kulttuuriesineistä tehdyn Unidroit'n yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja yleissopimuksen soveltamisesta annetun lain (877/1999) 8§:n mukaan oikeusministeriön tehtävänä on muun ohella ottaa vastaan yleissopimuksen nojalla tehdyt, Suomelle osoitetut palauttamispyynnot sekä lähettää vastavasti Suomesta vietyjä esineitä koskevat pyynnot toisen valtion tuomioistuimelle tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle.

#### **Poliisi**

Ulkomailta anastetun omaisuuden osalta Suomen poliisilla on itsenäinen toimivalta, jos teko täyttää Suomessa kätkemisrikoksen tunnusmerkistön (RL 32:1). Alkurikoksena tulee olla varkaus, kavallus, ryöstö, kiristys, petos, kiskonta tai maksuvälinepetos. Käytännössä



tämä edellyttää, että Suomen poliisilla on riittävän yksityiskohtaiset tiedot alkurikoksesta, kuten teonkuvaus, sekä tekoon liittyvistä muista seikoista. Salakuljetusrikoksen tunnusmerkistö täyttyy sillä, että esineellä ei ole lain edellyttämää maastavientilupaa. Rikos on virallisen syytteen alainen.

Muiden kuin kätkemisrikosten osalta edellytykset Suomen poliisin toiminnalle ulkomailla anastetun omaisuuden suhteen tulee perustua ulkomaisen toimivaltaisen poliisi- tai oikeusviranomaisen virka- tai oikeusapupyynnöön.

Keskusrikospoliisi toimii keskusviranomaisena kahdenvälisissä rikostorjuntasopimuksissa ja kansainvälisessä rikospoliisiyhteistyössä yleensä, sekä yhteysviranomaisena sovellettaessa yleissopimusta keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä ja Schengenin sopimusta. Muiden kuin EU-maiden osalta esitutkintavaihetta koskevat oikeusapupyynnot kanavoituvat oikeusministeriön kautta.

### **Museovirasto ja Valtion taidemuseo**

Museovirasto on neuvoa antava ja ohjaava lupaviranomainen koskien kulttuuriesineistön vientiä Suomesta. Museovirasto yhdessä Valtion taidemuseon kanssa sekä opetusministeriön päätöksellä<sup>9</sup> myös Turun maakuntamuseo, Pohjanmaan museo, Satakunnan museo, Tornionlaakson maakuntamuseo, Pohjois-Pohjanmaan museo, Pietarsaaren kaupunginmuseum, K.H. Renlundin museo, Kymenlaakson maakuntamuseo ja Sotamuseo käsittelevät kansalliset maastavientilupahakemukset ja tekevät harkinnanvaraiset lupapäätökset. Museovirasto ja Valtion taidemuseo käsittelevät EU-lupahakemukset.

Lupaviranomaisten tehtävänä on ennen lupaharkintaa ratkaista, kuuluuko maasta vietävä esine lupamenettelyn piiriin vai ei. Joustava yhteistyö tullin ja Museoviraston kesken on välttämätöntä akuuttien vientitapausten käsittelyssä.

### **Tulli**

Tullin tehtävä on valvoa kulttuuriesineiden maasta vientiä. Tulli on toimivaltainen viranomainen Suomen solmimissa, kahdenvälisissä rikostorjuntasopimuksissa. Vientilupa on esitettävä alkuperäisenä tulliviranomaiselle.

### **Opetusministeriö**

Opetusministeriö toimii yhdysviranomaisena kansainvälisiin, erityisesti UNESCO:n johtamiin kehittämistoimiin ja vastaa niiden integroinnista kansalliselle tasolle. Yhdessä mm. Museoviraston ja Valtion taidemuseon kanssa opetusministeriö kehittää toimia ja käytäntöjä kulttuuriesineiden laittomien siirtojen ehkäisemiseksi.

---

<sup>9</sup> no 7/600/99.

## **Ulkoasiainministeriö**

Ulkoasiainministeriö avustaa tarvittaessa eri maissa ja kansainvälisissä järjestöissä olevien edustustojensa kautta muita viranomaisia diplomaattiteitse tapahtuvassa asiakirjaliikenteessä sekä muussa yhteydenpidossa.

### **4.2. Kansainvälinen yhteistyö**

Keskeiset kansainväliset organisaatiot kulttuuriperinnön suojelussa ovat Euroopan komissio sekä UNESCO ja Unidroit.

Kulttuuriesineiden viennistä annetulla asetuksella (ETY) N:o 3911/92 on perustettu Euroopan komission kulttuuriesineiden maastavientiasioita käsittelevä neuvoa-antava komitea (the Advisory Committee on Cultural Goods). Neuvoa-antavan komitean työhön osallistuvat kunkin jäsenvaltion edustajat ja sen puheenjohtajana toimii komission edustaja. Suomea edustaa Museovirasto. Komitean tehtävänä on avustaa komissiota maastavientiasioita koskeissa päätöksissä.

UNESCO:n pääasiallisia toimintamuotoja ovat normatiivinen toiminta, ts. vaikuttaminen kansainvälisten sopimusten, suositusten ja julistusten kautta, sekä jäsenmaiden inhimillisen ja institutionaalisen suorituskyvyn rakentaminen ja kansainvälisen yhteistyön edistäminen ohjelmatoiminnan avulla. UNESCO:n sopimusten täytäntöönpano on sopimusmaiden vastuulla.

Unidroit (International Institute for the Unification of Private Law) on hallitustenvälinen järjestö, joka tutkii keinoja yhdenmukaistaa ja koordinoida valtioiden tai valtioryhmitymien yksityisoikeutta ja valmistelee asteittain yhdenmukaisia yksityisoikeuden sääntöjä valtioiden hyväksyttäväksi.

Irtaimen omaisuuden suojelua koskevien sopimusten tueksi UNESCO:n yleiskokous perusti vuonna 1978 hallitustenvälisen komitean, joka voi toimia välittäjänä kulttuuriomaisuuden palauttamiseen liittyvissä kahden- tai monenkeskisissä ongelma- tai kiistatilanteissa (Intergovernmental Committee for Promotion the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in case of Illicit Appropriation). Vaikka komitean antamat suositukset eivät ole laillisesti sitovia, se tarjoaa asiantuntevat puitteet keskusteluille ja neuvotteluille. Komitean käyttöön on myös perustettu vapaaehtoinen rahasto, jonka avulla komitea voi tukea järjestön jäsenmaita toimissaan kulttuuriomaisuuden palauttamiseksi (esim. kattamalla asiantuntijaselvitys-, tulli- ja kuljetusmaksuja).

Museovirasto osallistuu UNESCO:n maailmanperintökomitean toimintaan mm. Global Strategyn toteuttamisessa yhdessä ulkoministeriön kehitysyhteistyöosaston ja Nordic World Heritage Foundationin kanssa.

### **4.3. Ongelmat ja kehittämistarpeet**

Viranomaisyhteistyön kehittäminen on välttämätön edellytys kulttuuriesineiden laittoman maastaviennin ehkäisemisessä. Euroopan unionin jäsenyys edellyttää, että valvomme kulttuuriesineiden maastavientiä myös muista Euroopan unionin jäsenmaista unionin rajojen ulkopuolelle. Nykyisissä liikenneoloissa ja internetaikana viranomaisten tulisi toimia ja reagoida entistä nopeammin ja läpinäkyvästi kaikkiin esille tuleviin laittomiin maastavientitapauksiin.

Kotimaassa yhteistyö Museoviraston ja Valtion taidemuseon kesken on toiminut hyvin. Yhteistyötä muiden lupaviranomaisten kanssa tulisi tiivistää ja tiedotusta sekä koulutusta lisätä.

Museovirasto kouluttaa säännöllisesti Tullin henkilöstöä kulttuuriesineiden maastavien kysymyksistä. Tullissa on nimetyt vastuhenkilöt kulttuuriesineitä koskeville asioille, ja tieto sääntelystä on myös muiden helposti saatavilla tullin ohjeistuksissa mm. internet-sivuilla. Kulttuuriesineiden sääntelyn merkitystä korostavaa koulutusta olisi kuitenkin tarpeen laajentaa, jotta mahdollisimman moni käytännössä asiaa hoitamaan joutuva virkailija tuntisi myös kulttuuriesineistöön liittyvät säännökset. Mahdollinen kulttuuriesineen laiton vienti saattaa tapahtua ajankohtana, jolloin asian parhaiten tuntevat henkilöt tullin sisällä tai Museovirastossa eivät ole tavoitettavissa. Esineiden kuljettamisen pysäyttämispäätös edellyttäisi erityisasiantuntemusta ko. kulttuuriesineestä, jota tullivirkailijalla ei välttämättä voi olla. Esineen aiheettomasta pysäyttamisestä koituvat haitat ovat usein suuret.

Yhteistyö muiden viranomaisten kesken on ollut tapauskohtaista ja liittynyt akuutteihin esille tulleisiin tapahtumiin. Viranomaisyhteistyössä on ollut ongelmia, jotka korostuvat silloin, kun edellytetään nopeaa toimintaa. Myöskään kansainvälisesti yhteistyö viranomaisten välillä ei ole sujunut toivotulla tavalla. Syyt yhteistyön sujumattomuuteen ovat moninaiset. Tapauksia on varsin harvoin, joten käytännöistä puuttuu rutiinin tuoma hioutuminen. Poliisin tutkinnallisten menetelmien esteenä ovat ajoittain muiden maiden tiukemmat edellytykset tietojen luovuttamiselle.

#### 4.4. Työryhmän esitys

Lupa- ja valvontaviranomaisten tiedonsaantia tulisi tehostaa hyödyntäen sähköisen viestinnän mahdollistama toiminta. Kulttuuriesineitä koskevan tiedon keskittäminen yhteen paikkaan eri viranomaisten saataville olisi hyödyksi. Nyt tietolähteitä on useita kansainvälisellä tasolla. Poliisilla on käytössään kaksi kansainvälistä etsintäkuulutusjärjestelmää: Interpolin i24/7 järjestelmä ja Schengen Information System (SIS). Näistä Interpolin järjestelmä sisältää myös anastettua taidetta koskevan tietokannan (Stolen Works of Art). Työryhmä pitää tärkeänä, että Stolen Works of Art –tietokanta saataisiin internetin kautta julkisesti kaikkien saataville. Internetin välityksellä myös erilaisia muita rekistereitä on yleisesti saatavilla.

Erityisen tärkeää olisi järjestää Suomessa varastettuja kulttuuriesineitä koskevat tiedot ja valokuvat viranomaisten ja muidenkin tahojen, esimerkiksi antiikkikauppiaiden helposti saataville. Nykytilanteessa saatetaan esimerkiksi myöntää varastetulle kulttuuriesineelle vientilupa, kun tieto esineistä ei kulkeudu poliisilta lupaviranomaisille. Tietojen helppo saatavuus lisäisi myös antiikkikauppiaiden selonottovastuuta.

Mahdollisuuksia tehostaa kansainvälistä viranomaisyhteistyötä akuuteissa tapauksissa tulisi selvittää, ja asia tulisi ottaa esille kansainvälisessä kehittämistyössä. Viranomaisyhteistyön kehittämisestä onkin tehty jo aloite Itämerenmaiden kulttuuriperintöyhteistyön piirissä, ja aiheesta on valmisteilla kansainvälinen konferenssi vuoden 2009 alkuun. Suomessa tulisi varata nykyistä enemmän resursseja eri viranomaisten edustukseen kehittämistoimissa. Osallistuminen kansainvälisiin tapahtumiin edesauttaa myös verkostoitumista. Verkostoituminen alan viranomaisten kesken kansainvälisesti on tärkeää. Vaikka viranomaisyhteistyön on toimittava organisaatiotasolla, yhteistyön joustavuutta parantavat tuntuvasti henkilökohtaiset yhteydet asioista vastaaviin tahoihin toisissa valtioissa.

Sekä kansallista että kansainvälistä yhteistyötä palvelisi työryhmän näkemyksen mukaan yhteinen internetportaali, jossa kulttuuriesineiden vientiä, tuontia ja kauppaa sekä niitä kos-

kevaa laitonta toimintaa koskeva tieto olisi koottuna ja jäseneltynä sekä tarvittaessa linkkeinä niiden kautta saatavilla.

## **5. Yleissopimusten aiheuttamat muut lainsäädännön tarkistamistoimet**

### **5.1. Antiikkikauppaa koskevat säännökset**

Kulttuuriesineiden myynti huutokaupoissa ja antiikkiliikkeissä on lisääntynyt kansainvälistymisen myötä. Kulttuuriesineiden laiton kauppa köyhdyttää kulttuuriperintöämme kasvavassa määrin. Kulttuuriesineiden laiton kauppa liittyy lisäksi usein rahanpesuun, laitomaan ase- ja huumekauppaan.<sup>10</sup> Välillisesti rikollisuutta voi liittyä sinänsä lailliseenkin kulttuuriesinekauppaan. Korkeasuhdanteen vallitessa esineiden myyntihinnat ovat huomattavia. Kansainvälisissä tullin, poliisin ja lupaviranomaisten yhteisissä kokouksissa tilannetta on pidetty huolestuttavana. On todettu, että kulttuuriesineiden kaupan valvontaan tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota. Käytännössä antiikki- ja taidekauppa on Suomessa kuitenkin nykyisin hyvin säätelämätöntä.

Asetus romujen ja lumppujen kauppaliikkeistä (218/1941) koski vanhojen tavarain ja antiikkiliikkeiden toimintaa ja oli voimassa 1990-luvun puoliväliin saakka. Nyt säännökset ovat kumoutuneet, mutta tilalle ei ole säädetty vastaavia säännöksiä. Mainitun asetuksen 16 ja 17§:ssä oli säädetty mm. siitä, että poliisin tuli toimittaa anastettua tai kadonnutta tavaraa koskevat tiedotukset viipymättä asetuksessa mainituille liikkeille. Vastaavaa velvoitetta ei nykyllä lainsäädännössä tietyvästi ole, vaikka nykyisenä tietojärjestelmien aikana tiedonkulku olisi entistä helpommin järjestettävissä. Myös huutokauppatoimintaa koskeva lainsäädäntö on puutteellista. Yhä laajeneva nettikauppa kulttuuriesineiden osalta edellyttäisi säännöksiä myös tältä osin.

### **5.2. Työryhmän esitys**

Työryhmä suosittelee perustettavaksi erillisen työryhmän valmistelevaan huutokauppatoiminnan edellyttämää sääntelyä. Työryhmään tulisi kuulua myös antiikkikauppiaiden edustaja. Työryhmän tulisi kiinnittää erityistä huomiota huutokauppatoiminnan kansainvälistymiseen ja sen siirtymiseen internetiin. Työryhmän tulisi lisäksi selvittää, missä muodossa käytettyjen tavaroiden ja antiikin kauppaa koskevat säännökset voidaan ottaa mukaan huutokauppaa koskevaan sääntelyyn.

Työryhmä katsoo, että yleissopimukset edellyttäisivät myös seuraavien asioiden järjestämistä:

- Kulttuuriesineiden maastavientilakiin olisi lisättävä kohta laittomasti vietyjen esineiden takavarikoimisesta.
- Varastettujen ja laittomasti maasta vietyjen kulttuuriesineiden palauttamislaki tulisi saattaa

---

<sup>10</sup> Asia tuotiin esille EU komission järjestämässä kokouksessa "Illegal trade. Conference Fighting illicit traffic in cultural goods within the European Union", Alankomaat, Rotterdam 8.-9.11.2004.

## 6. Tiedottaminen, valistus ja eettisten periaatteiden tunnetuksi tekeminen

### 6.1. Haasteet

UNESCO on vuonna 1999 laatinut kulttuuriesineiden kauppiaille kansainväliset eettiset säännökset, jotka on otettu käyttöön monissa maissa. Myös Suomessa nämä säännökset tulisi saattaa antiikkikauppiaita velvoittaviksi. Eettiset säännöt on työryhmän toimesta käännetty suomeksi ja ruotsiksi.

Laittomasti Suomeen kulkeutuneiden kulttuuriesineiden edelleen siirtyminen tapahtuu usein tarkoituksettomasti ja tietämättömyydestä. Oikealla tiedottamisella voitaisiin työryhmän näkemyksen mukaan tuntuvasti heikentää tällaisten antiikkiesineiden kysyntää ja siten vähentää niiden kiinnostavuutta kaupan kohteina. Tavoitteellinen tapauksista tiedottaminen vaatisi kuitenkin henkilöresursseja, joita asiantuntijavirastoilla ei ole ollut käytettävissään.

Tiedottamista tehostaisi osaltaan huomattavasti, jos käytettävissä olisi enemmän tietoa tapauksista, joissa Suomi on lähtö-, vastaanottaja- tai kauttakulkumaana, sekä siitä, missä määrin laitonta kulttuuriesineiden kauppaa tapahtuu ja millaiseen esineistöön se ensisijaisesti kohdistuu. Pohjoismaisena yhteistyönä on Euroopan unionin tuella valmistunut Ruotsin rikosentorjuntaneuvoston (Brottsförebyggande rådet) toimittama raportti kulttuuri-perintör rikollisuudesta Pohjoismaissa.<sup>11</sup> Tutkimus osoittaa, kuinka vaikea on koota asiasta todellista tietoa. Alalla vallitsee tilanteesta yleinen käsitys, jonka perusteet jäävät kuitenkin epävarmaksi (s. 90): ”there seems to be general agreement within the industry that illegal removal does take place and on the countries that receive the illegally exported objects. These views are usually based on discussions between colleagues. How well these views match reality is open to discussion, but it would be reasonable to assume that anyone working in the antique and art industry would [have] a reasonably accurate picture of the illegal export situation.”

### 6.2. Työryhmän esitys

Viranomaisten kesken tulisi yhdessä tutkia, miten tiedon kokoamista voidaan edesauttaa, ja miten tutkijoiden käytännön havaintoja voitaisiin systemaattisesti koota. Työryhmän näkemyksen mukaan työryhmässä edustettujen viranomaisten tulisi kokoontua säännöllisesti ja pysyvästi mm. tapausten seuraamiseksi ja analysoimiseksi.

Kulttuuriomaisuuden katoamisen entistä tehokkaampi julkistaminen palvelisi paitsi viranomaisia myös antiikkikauppaa. Olemassa olevien tietokantojen pohjalta tulisi kehittää suurelle yleisölle sopivaa mallia, jossa tieto etenkin kotimaassa kadonneista ja anastetuista kulttuuriesineistä on nopeasti kenen tahansa saatavilla.

---

<sup>11</sup> Cultural heritage crime. The Nordic dimension. Report 2006:2. Stockholm, Brottsförebyggande rådet 2006.

Museovirastolle ja Valtion taidemuseolle tulisi varata resursseja tiedottamista varten. Nykytilanteessa perusteltua olisi mm. yleistajuisen esitteen julkaiseminen koskien kulttuuriesineiden laittoman kaupan ja maastaviennin yhteiskunnallisia vaikutuksia.

## 7. Kulttuuriesineiden takavarikkosuoja

Takavarikkosuojalla (”anti-seizure, immunity from seizure”) tarkoitetaan valtion sen alueella turvaamaa lainsäädännön suojaa museon tai muun laissa määritellyn näyttelynjärjestäjän järjestämälle, ulkomailta tulevalle näyttelylle siten, että näyttelyesineitä ei voida takavarikoida näyttelyn tai sen kuljetusten aikana. Takavarikkosuoja merkitsee sitoutumista näyttelyesineiden palauttamiseen niiden lainaksi antajille vaikka niihin kohdistuisi yksityisoikeudellisia, esimerkiksi näyttelyteosten omistusoikeuden kyseenalaistavia vaatimuksia näyttelymaan oikeusistuimissa teosten ollessa väliaikaisesti kyseisen valtion alueella. Lainsäädännöllä tulee turvata se, että mahdolliset rikokseen perustuvat epäilyt tutkitaan siellä, missä se on tarkoituksenmukaisinta.

### 7.1. Lainsäädännön tarve

Takavarikkolainsäädäntö on ollut voimassa Yhdysvalloissa jo vuodesta 1965 lähtien ja osassa Kanadan provinssia 1970-luvulta. Euroopassa ensimmäinen takavarikkosuojan myöntävä laki hyväksyttiin Ranskassa vuonna 1994. Sittemmin vastaava lainsäädäntö on hyväksytty Saksassa (vuonna 1999), Belgiassa (vuonna 2002), Sveitsissä (vuonna 2005) ja Iso-Britanniassa (vuonna 2008).

Kulttuuriesineiden omistusoikeuteen liittyviä kanteita on lähihistoriassa esitetty eri perustein.

Ensimmäinen ryhmä omistusoikeuteen perustuvia kanteita liittyy tapauksiin, jotka alkuperäinen omistajataho on perustanut kulttuuriesineiden omistusoikeuden siirtämiseen yksityisiltä omistajilta valtiolle Venäjän vallankumouksen jälkeisen hallinnon ja aikaisempien kansandemokratioiden toimesta. Sama ydinkysymys on ollut perustana kanteille, joita on nostettu natsi Saksan alueella juutalaisten omistuksesta vietyjen teosten tai esineiden suhteen. Tavoitteena on ollut estää teosten tai muiden kulttuuriesineiden palauttaminen lainan antajalle, jonka omistusoikeus esineeseen on kyseenalaistettu sekä viimekädessä omistusoikeuden vahvistaminen kantajataholle. Käytännössä tällainen takavarikko oikeusprosessin ajaksi on johtanut tilanteisiin, joissa teos, vaikkakin kanne on sittemmin hylätty, on ollut pois omistajaltaan vuosia aiheuttaen oikeutetun kysymyksen muun muassa teosturvallisuudesta haltuunoton aikana.

Toinen ryhmä kulttuuriesineiden takavarikkovaatimuksiin on liittynyt tilanteisiin, joissa esineen lainaksi antavalla taholla on ollut raskaita velkoja ja takavarikkoa on haluttu velkojen vakuudeksi. Esimerkiksi Sveitsi säati pikaisesti takavarikkolain sen jälkeen, kun Noga - kauppahuone oli syksyllä 2005 vaatinut miljardin dollarin arvoiset Pushkin-museon kokoelmiin kuuluvat taideteokset takavarikoitavaksi Sveitsissä perusteenaan Venäjän valtion velka kauppahuoneelle Ruokaa öljystä – sopimuksesta vuonna 1993. Teokset pysäytettiin Sveitsin rajalle, ja ennen kun Sveitsin hallitus päätti niiden palautuksesta Venäjälle, ne ehtivät olla kuljetusrekoissa ilmastointijärjestelmien ollessa katkaistuina 24 tuntia aiheuttaen vakavan vaaran ainutlaatuisten teosten turvallisuudelle.

Varsinkin vuoden 2005 tapahtumien jälkeen Venäjän viranomaiset ilmoittivat, ettei Venäjä lainaa teoksia niihin maihin, joissa lainsäädännöllä ei ole turvattu teosten takava-

rikoimattomuutta niiden ollessa lainaavan valtion alueella. Venäjän esimerkkiä seurasivat useat muut eurooppalaiset valtiot. Erityisen ongelmalliseksi tilanne kehittyi Britanniassa, jossa näyttelylainojen peruutusuhka koski yli kahtakymmentä näyttelyä. Britanniassa ryhdyttiin välittömästi valmistelemaan takavarikkosuojaan liittyvää lainsäädäntöä.

Myös Suomessa tilanne on vaikeutunut viimeksi kuluneiden vuosien aikana. Venäjän viranomaiset vaativat Suomeen tuotaville teoslainoille ns. takuukirjettä ("letter of comfort, letter of guarantee"), jossa opetusministeriö takaa, että se tekee voitavansa näyttelyyn tulevien teosten sopimuksen mukaiseksi palauttamiseksi. Vastaava takuukirje on ollut käytössä Alankomaissa ja aikaisemmin Britanniassa vaikka niiden oikeudellinen status on nähty varsin epäselväksi. Britannian hyväksyttyä takavarikkosuojan lainsäädännössään, nämä kirjeet ovat menettämässä merkitystään ja vaatimukset suojan lainsäädännöllisestä järjestämisestä ovat korostuneet.

Takavarikkosuojalla pyritään turvaamaan se, ettei henkilö tai taho, jolla on lainattua näyttelyesineitä kohtaan oikeudellisia vaatimuksia, käytä hyväkseen tilannetta, jossa esine on väliaikaisesti toisessa maassa toisenlaisen lainsäädännön piirissä. Takavarikkosuojalla ei pyritä millään tavalla poistamaan mahdollisuutta esittää vaatimuksia ja vaatia oikeutta esineen suhteen sen pysyvässä sijaintimaassa. Edistäessään taide- ja kulttuuriesineiden liikkuvuutta se periaatteessa parantaa edellytyksiä kadonneitten tai laittomasti siirrettyjen esineiden paikantamiseen.

Takavarikkosuojaan liittyvää lainsäädäntöä valmisteltaessa vahvana perustana sille on esitetty kansainvälisen näyttelytoiminnan kasvava merkitys museoille ja gallerioille sekä ulkomaisen kulttuurin tunnettuuden ja tärkeyden lisääminen eri maiden kansalaisten keskuudessa. Kulttuurihistoriallisten ja taidemuseoiden toiminta on kasvavassa määrin kansainvälistä luoden pohjaa kulttuurien väliselle ymmärtämykselle ja vuoropuhelulle. Yhtenä tärkeänä osana tässä vuoropuhelussa on taide- ja kulttuurihistoriallisten kokoelmavarantojen jakamisen näkökulma, joka toteutuu muun muassa kansainvälisessä näyttelytoiminnassa.

Näyttelytoiminta Suomesta muihin maihin ja päinvastoin ulkomailta Suomeen on lisääntynyt valtavasti toisen maailmansodan jälkeen. Kansalliset valtiot eivät nykypäivänä voi missään mielessä elää eristyneesti. Museomaailmassa tämä tarkoittaa aktiivista näyttelytoimintaa, jonka puitteissa maahamme saadaan ihmiskunnan aarteistoon kuuluvia esineitä esitettäväksi suomalaiselle yleisölle. Tällaiset esineet ja taideteokset ovat osa koko ihmiskunnan yhteistä henkistä pääomaa, joiden vaikutus myös Suomen kulttuuriin ja suomalaisiin on ollut tavattoman merkittävä. Eurooppalaisessa keskustelussa on nähty, että kulttuuriesineiden takavarikkosuojasta on tulossa kansainvälinen normi, jonka pohjalta määräytyy näyttelyvaihdon mahdollisuus eri maiden kesken. Teoreettinenkin mahdollisuus takavarikointiin voi johtaa lainojen epäämisiin siitä huolimatta, että esineen tausta pyritään varmistamaan ja vain "riskittömiä" esineitä otetaan lainaan. Näin ollen uhkana on, että ilman takavarikkosuojan järjestämistä Suomi voi jäädä kulttuuri- ja taidehistoriallisesti sekä taidekasvatuksellisesti merkittävän näyttelyvaihdon ulkopuolelle.

## 7.2. Kansainvälinen tapaoikeus

Kansainväliseen tapaoikeuteen sisältyy periaate valtioiden ja niiden omaisuuden lainkäytöllisestä koskemattomuudesta. Periaatteen keskeisenä sisältönä on, ettei valtiota voida ilman sen suostumusta haastaa toisen valtion tuomioistuimeen. Valtio ei myöskään ole velvollinen alistumaan oikeudenkäyntiin toisen valtion tuomioistuimessa. Valtion omaisuuden osalta koskemattomuus kattaa myös takavarikon ym. täytäntöönpanotoimet.



YK:n yleiskokous on myös hyväksynyt vuonna 2004 valtion ja sen omaisuuden lainkäyttöllistä koskemattomuutta koskevan yleissopimuksen, jolla on pyritty kodifioimaan edellä mainittua tapaoikeuden periaatetta sekä sen rajoituksia. Yleissopimuksen lähtökohdaksi on koskemattomuus, mutta siitä tehdään useita poikkeuksia. Poikkeukset koskevat lähinnä niitä tilanteita, jolloin kyseessä oleva toimi on luonteeltaan kaupallinen. Nimenomaisen sopimusmääräyksen mukaisesti tuomion jälkeisten täytäntöönpanotoimien osalta koskemattomuus kattaa myös valtion omaisuuden, joka on osa tieteellisesti, kulttuurisesti tai historiallisesti arvokkaiden esineiden näyttelyä ja jota ei ole asetettu tai tarkoitettu asetettavaksi myyntiin. YK:n yleissopimuksen kansallinen hyväksyminen on Suomessa vireillä. Yleissopimus ei vielä ole tullut myöskään kansainvälisesti voimaan. Sopimus astuu voimaan, kun riittävä määrä valtioita on sen ratifioinut. Yleissopimuksen määräyksillä saavutettaisiin ainakin osittain samoja päämääriä kuin takavarikkosuojasta säädettäessä.

### 7.3. Käsittely Euroopan unionin tasolla

Takavarikkosuojan lainsäädännölliseen tarpeeseen kiinnitettiin ensimmäistä kertaa huomiota Euroopan unionin tasolla Euroopan komission tilaamassa unionin jäsenmaiden valtiontakuujärjestelmiä koskevassa tutkimuksessa (Study No. 2003 – 4879 ordered by the European Commission to inventory national systems of public guarantees in 31 countries) vuonna 2003. Tutkimuksen johtopäätöksissä esitettiin, että takavarikkosuojalle tulisi luoda eurooppalainen standardi. Vuonna 2005 ilmestynyt Lending to Europe – recommendations on collection mobility for European museums –julkaisussa esitettiin, että olemassa olevista takavarikkosuojajärjestelmistä tulisi tehdä selvitys. Selvityksen tulisi sisältää myös suositukset lain pääpiirteistä.

Museokokoelmien liikkuvuuden edistämistä ja sen esteiden poistamista koskeva eurooppalainen toimenpideohjelma (Action Plan for the EU Promotion of Museum Collections' Mobility and Loan Standards) hyväksyttiin Suomen puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006. Toimenpideohjelman kokoelmien liikkuvuutta koskevat suositukset jakautuvat toimintaohjelmassa kuuteen kohtaan, joista yksi koskee kulttuuriesineiden takavarikkosuojaa. Toimenpideohjelman toteutusta varten asetettiin kuusi jäsenmaiden edustajista koottua työryhmää.

Takavarikkosuojatyöryhmän tavoitteena on, että kukin jäsenmaa antaisi lakiin perustuvan takuun siitä, että toisesta maasta väliaikaisessa lainassa olevat kulttuuriesineet on suojattu kaikenlaisilta takavarikoinneilta laina-ajan. Suojan tulisi kattaa kaikentyyppiset haltuunotot, noudattaa kansainvälisiä normeja ja se tulisi myöntää hallinnollisesti joustavalla ja yksinkertaisella tavalla. Mikäli takavarikoiden koskemattomuutta ei voida taata lailla, lainanantajaa kehoitetaan lainaamaan ilman lainsäädäntöön perustuvaa suojaa. Välittöminä toimenpiteinä hallitusten tulisi ryhtyä hallinnollisiin tai lainsäädännöllisiin toimiin takavarikkosuojan aikaansaamiseksi siten, että lainsäädäntö on mahdollisimman kattava ja kansainvälisten sopimusten kanssa yhdenmukainen. Museoiden tulee varmistaa, että lainanantajat ja lainaajat sitoutuvat kansainvälisten ohjeiden ja eettisten säännösten mukaisesti asianmukaiseen huolellisuuteen mikäli kulttuuriesineiden ja taideteosten proveniensseissä on epäselvyyksiä.

### 7.4. Lainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä

Takavarikkosuojaan liittyvää lakia valmisteltaessa lähtökohtana ovat lain liittymäkohdat Suomea sitoviin sopimuksiin sekä Suomen että Suomea sitovaan Euroopan unionin lain-



säädäntöön. Tähän liittyen takavarikkosuojaa ei voida säätää rikosperusteisille turvaamistoimivaateille.

Lainsäädännössä on syytä määritellä esineet, joille voidaan myöntää suoja takavarikkoa vastaan. Lähtökohtana on tällöin Suomessa väliaikaisesti oleva esine, joka tuodaan Suomeen väliaikaiseen yleisölle avoimeen näyttelyyn joka ei ole luonteeltaan myyntinäyttely. Suoja on muun muassa Britannian lainsäädännössä ulotettu näyttelyesineen kuljetuksiin, näyttelyyn liittyvään konservointiin ja mahdolliseen korjaamisen näyttelyn päätyttyä.

Myös näyttelyjärjestäjälle tulee asettaa velvoitteita takavarikkosuojan saamiseksi. Kansainvälisten esimerkkien valossa suojan saamista ei ole rajoitettu museoihin, mutta museoille ja gallerioille on asetettu korkeat vaatimukset muun muassa provenienssitutkimuksen ja muiden museaalisten käytäntöjen (due diligence, best practise) suhteen. Käytännössä aina ei ole mahdollista selvittää esineen provenienssiä siten, että omistussuhteiden ketju olisi katkeamaton esineen valmistamiseen asti. Omistussuhteiden ja teosten tai esineiden huolellinen, museaaliset vaatimukset täyttävä tutkimuksellinen taso ja selonottovelvollisuus on kuitenkin mahdollista määritellä lakia säädettäessä. Esimerkiksi Britanniassa on edellytetty suojaa saavilta laitoksilta sitoutumista valtion asianmukaisten viranomaisten antamiin tarkempiin ohjeisiin ja määräyksiin, jotka käsittelevät muun muassa esineen omistussuhteiden selvittämistä.

Kansainvälisessä keskustelussa on pohdittu, tulisiko suoja sitoa valtioneuvoston myöntämiseen vai käsitellä itsenäisenä kysymyksenä. Lisäksi, erityisesti Britanniassa on keskusteltu siitä, tulisiko suoja säätää automaattisesti voimaan tulevaksi laissa säädetyt ehdot täyttävälle instituutioille vai tulisiko suoja myöntää tällaisen instituution hakemuksesta.

Ajankohtainen kysymys takavarikkosuojaa pohdittaessa on myös sen mahdollinen ulottaminen museoiden kansainvälisiin pitkäaikaisiin kokoelmalainoihin, jotka liittyvät eurooppalaiseen Collections Mobility –periaatteeseen. Tällaiset kokoelmalainat ovat ajallisesti pidempiä kuin normaalit näyttelylainat. Niiden osalta lakia valmisteltaessa on syytä ottaa huomioon, ettei takavarikkosuoja johtaisi käytännössä esineen oikeudellisen statuksen selvittämisen pitkittymiseen tai estämiseen.

## 7.5. Työryhmän esitys

Takavarikoimattomuudesta säädettäessä tulee pohtia, voiko säädökset liittää valtioneuvostolakiin.

Asian laajakantoisuuden vuoksi työryhmä esittää, että kulttuuriesineiden takavarikkosuojaa valmistelevaan asetetaan erillinen työryhmä.

# Taloudelliset vaikutukset

Työryhmän esittämien toimenpiteiden taloudelliset vaikutukset kohdistuvat ensisijaisesti henkilöresursseihin.

Aktiivinen osallistuminen kansainväliseen kehittämistoimintaan laittoman maastaviennin ja laittoman kulttuuriesinekaupan ehkäisemiseksi sekä hyvin toimivan kansallisen viranomaisverkoston ylläpitäminen edellyttäisi enemmän aikaa ja perehtymistä, kuin nykyoloissa on ollut mahdollista tähän kohdentaa.

Kulttuuriesineiden maastaviennistä ja mahdollisuuksien mukaan myös maahantuonnista tulisi koota systemaattista seurantatietoa. Tiedon hankkiminen ja järjestäminen sekä analysointi ei ole mahdollista nykyisillä henkilöresursseilla. Myös tarvittavien järjestelmien kehittäminen tiedon hallintaan ja keräämiseen edellyttää erillisiä henkilöresursseja.

Kulttuuriesineitä koskevista laittomuuksista ja niiden vaikutuksista kulttuuriperinnölle voitaisiin tiedottaa yleisesti tai kohdennetusti. Pelkkien faktatietojen lisäksi, jotka nykyisin ovat laajasti ja helposti yleisön saatavilla, tulisi jakaa esitemateriaalia, jossa kulttuuriesineiden laittoman kaupan ja maastaviennin aiheuttamat haitat sekä yhteisvastuu kulttuuriperinnöstä nostettaisiin esille. Tiedotusmateriaalin valmistaminen edellyttää paitsi henkilöresursseja, myös määrärahaa painattamiseen.

Työryhmä esittää yhden henkilötyövuoden ja 10 000 euron vuosittaisen määrärahan lisäystä Museovirastolle yllä mainittujen asioiden hoitamiseksi.

Yllä mainitut lisäresurssit eivät sisällä mahdollisesti säädettävän tuontilain aiheuttamia lisäkuluja. Ne eivät myöskään sisällä mahdollisia projektirahoituksia esimerkiksi kulttuuriesineportaalin kehittämiseksi kansallisella tai kansainvälisellä tasolla.

### Kansainvälinen eettinen säännöstö kulttuuriomaisuuden kauppiaille

Kulttuuriomaisuudella ammattimaisesti kauppaa käyvät ovat tietoisia siitä tärkeästä roolista, joka kaupalla on perinteisesti ollut kulttuurin levittämisessä ja ulkomaisen kulttuuriomaisuuden välittämisessä museoille ja yksityisille keräilijöille, valistamaan ja innoittamaan kaikkia kansoja.

He tiedostavat huolen, jota tunnetaan maailmanlaajuisesti kaupan käymisestä kulttuuriomaisuudella, joka on varastettu, laittomasti hankittu, kaivettu esille luvattomasti ja viety maasta laittomasti, ja he hyväksyvät sitoviksi seuraavat ammatilliset käytännöt, joiden tarkoitus on erottaa kulttuuriomaisuus, jota kaupataan lainvastaisesti, laillisesti kaupattavasta, ja he pyrkivät eliminoimaan laittomat käytännöt ammatillisesta toiminnastaan.

ARTIKLA 1. Kulttuuriomaisuudella ammattimaisesti kauppaa käyvät eivät tuo maahan, vie maasta tai välitä tällaista omaisuutta, jos heillä on perusteltu syy uskoa, että se on varastettu, hankittu laittomasti, peräisin luvattomista kaivauksista tai viety maasta laittomasti.

ARTIKLA 2. Myyjän edustajana toimivan kauppiaan ei katsota takaavan omaisuuden laillista omistusoikeutta sillä, että hän ilmoittaa myyjän nimen ja osoitteen ostajalle. Jos kauppias on itse myyjä, hänen katsotaan takaavan ostajalle laillisen omistusoikeuden.

ARTIKLA 3. Kauppias, jolla on perusteltu syy uskoa, että esine on peräisin luvattomalta kaivaukselta tai että se on hankittu laittomasti tai epärehellisesti luvalliselta kaivaukselta tai muinaismuistoalueelta, ei ryhdy mihinkään liiketoimeen sen kanssa, ellei tämä tapahdu yhteisymmärryksessä sen valtion kanssa, jossa kyseinen kaivauspaikka tai muinaismuistoalue sijaitsee. Kauppias, jolla on hallussaan tällainen esine, on valmis suostumaan kaikkiin lainmukaisiin toimiin esineen palauttamiseksi sen alkuperämaahan, jos tämä maa kohtuullisen ajan sisällä sitä vaatii.

ARTIKLA 4. Kauppias, jolla on perusteltu syy uskoa, että kulttuuriesine on viety laittomasti maasta, ei osallistu mihinkään liiketoimeen sen kanssa, ellei tämä tapahdu yhteisymmärryksessä esineen lähtömaan kanssa. Kauppias, jonka hallussa on esine, jonka lähtömaa kohtuullisen ajan sisällä haluaa palautettavaksi, ryhtyy kaikkiin lainmukaisiin toimiin avustukseen esineen palauttamista lähtömaahan.

ARTIKLA 5. Kulttuuriomaisuuden kauppiaat eivät aseta näytteille, kuvaile, määritä, arvioi tai pidä hallussaan kulttuuriomaisuutta aikomuksenaan edistää tai olla estämättä sen lainvastaista välittämistä tai maastavientiä. Kauppiaat eivät avusta sellaisen esineen myyjää tai tarjoajaa löytämään henkilöitä, jotka voivat avustaa sellaisessa toimessa.

ARTIKLA 6. Kulttuuriomaisuuden kauppiaat eivät hajota tai myy erillisesti osia, jotka muodostavat yhtenäisen kulttuurillisen kokonaisuuden.

ARTIKLA 7. Kulttuuriomaisuuden kauppiaat pyrkivät parhaansa mukaan pitämään yhdessä sellaiset kulttuuriperinnön osat, jotka oli alun perin tarkoitettu pidettäväksi yhdessä.

ARTIKLA 8. Tämän eettisen säännöstön rikkomiset tutkitaan perusteellisesti (asianomaisten kauppiaiden muodostamassa elimessä). Henkilö, joka kokee kärsineensä vahinkoa siksi, ettei kauppias ole noudattanut tämän eettisen säännöstön periaatteita, voi esittää valituksen kyseiselle elimelle, joka tutkii valituksen. Tutkimuksen tulos ja sen perusteet julkistetaan.

Säännöstön on hyväksynyt UNESCO:n hallitustenvälinen komitea, jonka tarkoitus oli edistää kulttuuriomaisuuden palauttamista alkuperämaihin sekä laittomasti haltuun otetun kulttuuriomaisuuden palauttamista omistajilleen 10. istunnossaan tammikuussa 1999, ja UNESCO:n 30. yleiskokous hyväksyi sen marraskuussa 1999.

### Internationella etiska regler för handlare med kulturegendom

Professionella handlare med kulturegendom är medvetna om den viktiga roll handeln traditionellt har haft för att sprida kultur och för att förmedla utländsk kulturegendom till museer och privata samlare, samt för att bilda och inspirera alla folk.

Handlarna är medvetna om den oro människor runt om i världen känner inför handel med kulturegendom som är stulen, olagligt förvärvat, som har grävts ut olovligt och olagligt förts ut ur landet. De accepterar följande bindande yrkespraxis som avser att skilja mellan kulturegendom som är föremål för olaglig handel från kulturegendom föremål för laglig handel och de strävar efter att eliminera olaglig praxis ur sin yrkesmässiga verksamhet.

ARTIKEL 1. Professionella handlare med kulturegendom importerar, exporterar eller förmedlar inte sådan egendom som de har skälig anledning anta är stulen, olagligt förvärvat, härstammande från en olovlig utgrävning eller olagligt utförd ur ett land.

ARTIKEL 2. En handlare som fungerar som representant för en försäljare anses inte garantera egendomens lagliga äganderätt genom att meddela köparen försäljarens namn och adress. Om handlaren själv är försäljare anses han eller hon garantera köparen laglig äganderätt.

ARTIKEL 3. En handlare som har skälig anledning anta att ett föremål härstammar från en olovlig utgrävning eller är olagligt eller oärligt förvärvat genom en lovlig utgrävning eller från en fornminnesplats, inleder ingen affärsverksamhet gällande föremålet, ifall detta inte sker i samförstånd med den stat där utgrävningen eller fornminnesplatsen ligger. En handlare som besitter ett sådant föremål är beredd att samtycka till alla lagenliga åtgärder för att återlämna föremålet till ursprungslandet, om landet så kräver inom en rimlig tid.

ARTIKEL 4. En handlare som har skälig anledning anta att ett kulturföremål olagligt utförts ur ett land deltar inte i någon affärsverksamhet gällande föremålet, ifall detta inte sker i samförstånd med det land från vilket föremålet utförts. En handlare som besitter ett sådant föremål vidtar alla lagenliga åtgärder för att få föremålet återlämnat till utförsellandet, om landet så kräver inom en rimlig tid.

ARTIKEL 5. Handlare med kulturegendom ställer inte ut, beskriver, fastställer, värderar, eller besitter inte kulturegendom med avsikt att främja eller låta bli att hindra olaglig förmedling eller utförsel av den. Handlarna bistår inte personer som önskar sälja eller bjuda ut ett sådant kulturföremål med att hitta personer som kan assistera vid sådan verksamhet.

ARTIKEL 6. Handlare med kulturegendom tar inte itu kulturföremål och säljer inte enskilda delar av kulturföremål som bildar en enhetlig helhet.

ARTIKEL 7. Handlare med kulturegendom strävar efter att efter bästa förmåga hålla samman sådana delar av kulturarvet som ursprungligen varit avsedda att höra samman.

ARTIKEL 8. Förbrytelser mot dessa etiska regler undersöks ingående av (ett organ som handlarna bildar). Personer som upplever att de lidit förlust på grund av att handlaren inte följt principerna för dessa etiska regler kan överklaga hos organet i fråga, som undersöker klagomålet. Resultaten av undersökningen jämte motiveringar offentliggörs.

Reglerna har antagits av UNESCO:s regeringskommitté, med avsikt att främja återlämnande av kulturegendom till ursprungsländerna samt återlämnande av olagligt förvärv av kulturegendom till ägarna, vid dess tionde sammanträde i januari 1999 och har antagits av UNESCO:s trettionde generalförsamling i november 1999.

**Implimentation of the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Tranfer of Ownersghip of Cultural Property (1970)**

**Report of Finland - 2007**

**Questionnaire**

**a.) Please give a short general overview of the situation of cultural property in your country and, if possible, provide an estimate regarding the scope of the illicit export or import of such property.**

The Ministry of Education, the Ministry of Justice, the Ministry of the Interior/the Police, the Ministry for Foreign Affairs, the Finnish Customs, the National Gallery and the National Board of Antiquities launched a review in early 2007 to explore the need to legislate concerning importation and anti-seizure arrangements in the meaning of the 1970 Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, to amend legislation in order to ensure adherence to the Convention, to plan inventory of national cultural property and to organise and clarify cooperation between national authorities. A particular challenge is to supervise electronic trade in cultural objects.

**b.) Please describe the measures taken in your country to prevent the illicit transfer of ownership of cultural property, such as the setting up of one or more national services for the protection of cultural heritage (Art. 5 of the 1970 Convention), and the establishing and keeping up to date of a national inventory of protected cultural property whose export would constitute a considerable impoverishment of the national cultural heritage (Art. 5 (b) of the 1970 Convention):**

There are 163 professionally managed public museums in Finland which take care of 321 museum units.

The central museums are the National Museum, the National Gallery and the Museum of Natural History. In addition, there are 14 national specialised museums, and the Military Museum of Finland, which is the central museum of the Finnish Defence Forces. At the regional level, there are 20 provincial museums and 16 regional art galleries.

The National Board of Antiquities is a cultural authority, research institute and a conservation authority, which protects environments and cultural property of special cultural history value together with other authorities and the museum system. This work is governed by the Antiquities Act, the Act on the Protection of Buildings and the Act on Restrictions to the Export of Cultural Property. Provisions concerning protection are also included in the Land Use and Building Act and the Church Act. The National Board encompasses the National Museum and 16 other museums, plus two historical castles: Hämeenlinna and Olavinlinna.

All the 5 million objects in the collections of the professionally managed museums in Finland have been appropriately inventoried and catalogued, and the register is kept up-to-date.

The 1970 Convention and the Hague Convention specifically call for the cataloguing of cultural property. As regards archaeological heritage, the protected sites have been listed and the list of underwater heritage has been further elaborated. The National Board has taken measures to catalogue built cultural heritage. Development needs relating to cataloguing and the protection of the sites will be reviewed together with the West-Uudenmaa Rescue Service in the course of 2007. The cataloguing provided for by both the Conventions will be undertaken during 2008 as a separate project.

**c.) Please describe the measures taken in your country to prevent illicit excavations, such as supervising archaeological excavations, ensuring the preservation ‘in situ’ of certain cultural property, or protecting certain areas reserved for future archaeological research (Art. 5 (d) of the 1970 Convention):**

#### **Archaeological excavation and underwater research**

Under the Antiquities Act, the National Board of Antiquities has the right to investigate immovable antiquities or, under terms determined by it, to authorise others to do so. During the period under review, the National Board has undertaken some 45 investigations and granted some 45-50 authorisations to universities, museums and competent researchers. Annually, two or three underwater sites are studied and 2-10 authorisations for studies granted.

#### **Protection and in situ preservation**

Immovable antiquities are protected under the Antiquities Act, which prohibits their excavation, covering, alteration, damaging, removal and other interference. Shipwrecks and parts of shipwrecks which are over one hundred years old come under the provisions on immovable antiquities. The protection of antiquities is supervised by the National Board of Antiquities and in sea areas also by the Coast Guard.

The National Board takes care of and restores immovable antiquities and supervises the actions of other authorities. The number of restoration sites varies from year to year because the antiquities are of different sizes and have different restoration needs and because most of the restoration is done as separately funded projects.

Success in protecting sites entails active exchange of information with the environmental authorities, the National Forest Administration, the Maritime Administration, universities and research institutes, and other public partners. When planning to construct a road, a railroad, a canal, an air field or other public works, the constructor must find out well in advance whether the construction or zoning project will concern an immovable antiquity. If it does, the process must be negotiated with the National Board of Antiquities. Relevant provisions are also included in the Land Use and Building Act. Similar impact analysis is made in connection with water construction.

When a public or a major private works project concerning immovable antiquities necessitates special impact study or special measures, the party undertaking the project must compensate, or contribute towards, their cost, unless, in view of the circumstance, this is considered unreasonable.

Under the Antiquities Act, the perimeter and area of an antiquity may be determined by the landowner or by the National Board. During the period under review, this has been done at two protected shipwreck sites: the **Vrouw Maria** in Nauvo and the **Gråharuna wreck** in Korppoo. Recreational diving at these sites needs to be authorised by the National Board. The aim is to protect the sites for future generations and for future



research. The longer-term aim is to ensure the preservation of sites of different ages and different types and the information they contain in a way which give an exhaustive picture of the different stages of maritime history.

A joint international project on Monitoring, Safeguarding and Visualizing North-European Shipwreck Sites: Common European Underwater Cultural Heritage ended in June 2004. The project was part-financed from the Culture 2000 programme of the European Community. It was led by the Maritime Archaeology Unit of the National Board of Antiquities. The object was to inform European citizens about our underwater heritage, its significance and the importance of protection. The project studied four European wrecks, the Finnish site was the *Vrouw Maria*, which went down in 1771.

**Rock Art in Northern Europe (RANE)** is a Nordic project, which in Finland is implemented by the Department of Archaeology of the National Board. The aim is to promote the protection of rock art, to develop documentation, to study and monitor factors causing damage to rock art and to disseminate information about rock art, as well as to document all the over 90 rock paintings in Finland.

**d.) Please describe the measures taken in your country to control the export of cultural property, such as introducing an appropriate certificate in which the exporting State would specify that the export of the cultural property in question is authorized (Art. 6 (a) of the 1970 Convention):**

The Act on Restrictions to the Export of Cultural Property (115/99) and the relevant Decree (189/99), Ministry of Education resolution 7/600/99, European Council Regulation (EEC) 3911/92 and Commission Regulation (EEC) N:0 752/93 contain provisions concerning the licensing procedure for the export of cultural objects, the authorisation forms to be used for the purpose, sanctions for illicit exportation and the duties of the customs in supervising exportation.

The Finnish legislation on restrictions applies both to the transit and export of objects. Act 115/1999 is applied to objects made in Finland and to objects made abroad which have been in Finland for 50 years or more over the past one hundred years. It is also applied to objects made abroad which have special significance in terms of Finnish history, irrespective of how long they have been in Finland. The Act is not applied to objects that are in the possession of the maker or designer of the object or some other natural person.

In addition, exportation comes under European Community regulations which contain provisions regulating the export of cultural objects irrespective of their origin or the purpose of exportation. These are Council Regulation 3911/92 on the export of cultural goods and its amendments 2469/96 and 974/2001 and Commission Regulation 752/93 concerning the implementation of Council Regulation 3911/92 and its amendment 1526/98. The Act implementing Council Directive 93/7/EEC on the return of cultural objects removed from the territory of a Member State 1274/94 contains provisions on cooperation geared to protect national cultural property. The EU licensing procedure is based not only on the age but also on the monetary value of objects. Objects requiring an export licence are listed in an Annex to the Council Regulation.

An application for a national export licence for cultural objects is made on the Finland – Cultural Objects form. A special EU Cultural - Objects form is available for the EU licence procedure. The EU form is similar in appearance in all Member States.

The application must include three photographs of the object or a detailed list of the cultural objects. The copies of the export licence given to the applicant includes a

stamped photograph marked with the export licence number or a list for ensuring the identification of the object/objects. In applying for an EU licence, the applicant also indicates the cultural object class, the tariff list number and the estimated monetary value of the object.

Export licences are granted by the National Board of Antiquities and, in the case of art works, by the National Gallery. Licences for objects not in the remit of the National Gallery are granted by the Military Museum, Kymenlaakso Provincial Museum (Kotka), Turku Provincial Museum, Satakunta Museum (Pori), K. H. Renlund Museum (Kokkola), Pietarsaari Museum, Ostrobothnian Museum (Vaasa), North-Ostrobothnian Museum (Oulu) and Tornionlaakso Provincial Museum (Tornio).

**e.) Please describe the measures taken in your country to control the acquisition of cultural property, such as preventing museums and similar institutions from acquiring cultural property originating in another State Party which has been illegally exported after entry into force of the Convention for the States concerned (Art. 7 (a) of the 1970 Convention):**

In joining the ICOM, museum professionals and organisations pledge to adhere to the **ICOM Code of Ethics for Museums**, which is the cornerstone of ICOM activities. The revised Code, adopted in Seoul in 2004, was translated into Finnish and adopted by the ICOM - Finland Committee in 2005. The following regulations, for instance, govern acquisition:

#### **Provenance and Due Diligence**

Every effort must be made before acquisition to ensure that any object or specimen offered for purchase, gift, loan, bequest, or exchange has not been illegally obtained in or exported from, its country of origin or any intermediate country in which it might have been owned legally (including the museum's own country). Due diligence in this regard should establish the full history of the item from discovery or production.

#### **Objects and Specimens from Unauthorised or Unscientific Fieldwork**

Museums should not acquire objects where there is reasonable cause to believe their recovery involved the unauthorised, unscientific, or intentional destruction or damage of monuments, archaeological or geological sites, or species and natural habitats. In the same way, acquisition should not occur if there has been a failure to disclose the finds to the owner or occupier of the land, or to the proper legal or governmental authorities.

Work has been begun this year to prepare regulations concerning the import of cultural objects, which will be informed by the aims of both the 1970 Convention and the EU regulations concerning cultural property. These national regulations, as well as the Code of Ethics, address the origin and legal ownership of objects acquired temporarily, i.e. objects on loan. The European Union has started a review of anti-seizure arrangements and the legal immunity of cultural objects transitorily in a country.

**f.) Please describe the measures taken in your country to control the import of cultural property, such as prohibiting the import of inventoried cultural property stolen from a museum or a religious or secular public monument or similar institution in another State Party to the Convention, that was illicitly exported after the entry into force of the Convention for the States concerned (Art. 7 (b) of the 1970 Convention) and more**



generally, arrangements eventually made for an import ban on cultural property illegally exported from its country of origin:

See item e).

g.) Please describe the educational means used in your country to raise public awareness of the importance of the Convention, stress its values and goals, and ensure its promotion as a tool to protect cultural heritage (Art. 10 of the 1970 Convention):

The **Suomen Tammi** (Finnish Oak) project on cultural heritage education in schools, which began in 1998, has been carried on. It is a joint development network of the National Board of Antiquities, the National Board of Education and the Ministry of the Environment. The network has published a number of instruction booklets for cultural heritage education:

ESINE ELÄÄ. (Object lives) Ed. Pekka Elo, Kirsti Melanko, Olli Hakala, Heljä Järnefelt.

KULTTUURIPERINNÖN KAUNEUS, HYVYYS JA TOTUUS. (Beautiful, good and honest cultural heritage), Ed. Pekka Elo, Heljä Järnefelt, Janne Kylliäinen, Olli Mäntyranta, Kirsti Melanko, Seija Linnanmäki. 2000.

KULTTUURIYMPÄRISTÖ - TUTKI JA OPI. (Cultural environment - study and learn) Ed. Pekka Elo, Inari Grönholm, Anne Jarva, Heljä Järnefelt, Antti Kauppinen, Seija Linnanmäki, Kirsti Melanko, Minna Perähuhta, Marja Sahlberg. 2001.

MAAILMANPERINTÖ -TUTKI JA OPI. (World heritage - study and learn) edited from Word Heritage Educational Resource Kit for Teachers. Ed. Pekka Elo, Hanna Kanninen, Riikka Salmelin, Petra Renvall. 2001.

ELÄVÄÄ KULTTUURIPERINTÖÄ –TUTKI JA OPI. (Living cultural heritage - study and learn) Ed. Pekka Elo, Heljä Järnefelt, Tommi Paalanen. 2002.

KULTTUURI- JA LUONNONPERINTÖ – eheää oppimista. (Cultural and natural heritage - harmonious learning) Ed. Pekka Elo ja Mikko Laine. 2003.

AIKAPOLKU- tehtävänä kulttuuriperintö. (Time track - Assignment: cultural heritage) Ed. Hanna Lämsä.

RAKENNETTU KESTÄMÄÄN – tutki ja opi. (Built to last - study and learn) Ed. Seija Linnanmäki, Marja Sahlberg, Harri Hakaste, Heljä Järnefelt. 2003.

**Kulttuurin laajakaista - Kansalliset kulttuurilaitokset** (Cultural broadband - national cultural institutions) is a cultural education project launched in 2006. In it the national cultural institutions located in Helsinki are pooling their resources in school cooperation for the first time. The partners are the National Archive, the Finnish Literature Society, the National Museum, the National Theatre, the National Opera, the Society of Swedish Literature in Finland, the Swedish Theatre in Helsinki, and the National Gallery (comprising Ateneum Art Museum, Museum of Contemporary Art Kiasma, Sinebrychoff Art Museum, Central Art Archives).

**Finnish museums online** is a service on which different museums' collections can be browsed and viewed. It puts digitised collections at the disposal of the public and researchers. The aim is to develop a comprehensive search mechanism which allows the user to find the image of an object in whatever museum it is located.

**Cultural heritage education** is a service maintained by the National Board of Antiquities, which develops and provides cultural heritage education together with other operators in the field and with different clientele and visitor groups, making full use of the potential of its own museums and other units, the cultural environment, collections, archives and experts. Cultural heritage education means disseminating information and skills with a view to increasing the learner's awareness of cultural heritage. It uses various means to this end: learning materials, guidance, workshops, theme days, lectures, concerts, events. An important vehicle for cultural heritage education is the Archaeology Days, during which museums, local cultural authorities, heritage and home area societies and archaeology students and amateurs arrange events, such as excursions, workshops, lectures, guided exhibitions, competitions and guidance for children and adults. The European Building Heritage Days in September enhance knowledge about and appreciation of the built environment, motivating people to work for the preservation of cultural heritage. The theme of each year highlights one aspect of architectural heritage. The 2007 theme is public premises; in 2008 it will be the turn of rural community centres.

The end of 2007 will see the completion of a multiannual project, **Sea Centre Vellamo**, which will house the Finnish Maritime Museum and the Kymenlaakso Provincial Museum. The Centre, located in Kotka, will also house the joint research library and information service of the Kotka unit of the Helsinki University extension centre Palmenia, the Kymenlaakso University of Applied Sciences, Kymenlaakso Provincial Museum and the Maritime Museum. The **Information Centre Vellamo** will be a progressive project of national relevance, geared to promote regional, national and international research, education, learning and hobby activities.

The Development Unit of the National Board of Antiquities coordinates the international project **Access to Cultural Heritage: Policies of Presentation and Use (ACCU)**, which is part-financed by the EU. The National Board's access plan **Kansallisaarteita kaikille** (2007, National treasures for everyone) is linked to the EU project.

Information about the exportation, relevant Finnish and EU statutes, and export licence application has been collected into the publication **Kulttuuriesineiden maastavienti. Utförsel och export av kulturföremål. Export of cultural goods**. (Ed. Inari Paukkula ja Pirkko Sihvo. 2003). It is intended for both authorities and applicants and contains information according to statutes as of 1 November 2002.

**h.) Please try to assess the adequacy and effectiveness of the measures undertaken in your country for implement the 1970 Convention, identify areas of weakness and describe the appropriate adjustments or improvements to be made:**

An expert group (2007 -) led by the Ministry of Education and representing the Ministry of the Interior/the Police, the Ministry of Justice, the Ministry for Foreign Affairs, the Customs, the National Gallery and the National Board of Antiquities was set up to explore need for legislation on the import and illicit import of cultural objects (Convention, Articles 5a, 7b), to arrange and clarify cooperation between authorities in returning illicitly imported cultural heritage and to develop the inventory of cultural heritage to be protected, especially as regards cultural property in private ownership.



OPETUSMINISTERIÖ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

ISBN 978-952-485-572-3 (nid.)

ISBN 978-952-485-573-0 (pdf)

ISSN 1458-8102